

L'UNHCR & LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, LES CATASTROPHES ET LES DEPLACEMENTS HUMAINS

Guy S Goodwin-Gill et Jane McAdam, 2017





Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA

Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) décline toute responsabilité découlant de l'usage du présent rapport. Les points de vue exprimés engagent exclusivement la responsabilité de leurs auteurs et leur publication n'indique pas nécessairement l'approbation de l'UNHCR.

Les auteurs et l'UNHCR remercient le Gouvernement suisse pour le financement apporté à la publication de ce rapport.

© UNHCR, 2017

Photo de couverture: Tchad / Réfugiée soudanaise et sa fille portant ses affaires sur des terres arides. © UNHCR

Layout&design: BakOS DESIGN

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION 5

2 CONTEXTE 8

2.1 Renforcement de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les Nations Unies 8

2.2 Rôle de l'UNHCR dans le Groupe mondial de la protection (GPC) 11

2.3 Rôle de l'UNHCR sur le terrain 12

3 ÉVOLUTION STRATÉGIQUE DE L'UNHCR EN MATIÈRE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DE DÉPLACEMENTS LIÉS AUX CATASTROPHES 14

3.1 Déplacements liés aux changements environnementaux (années 1990) 14

3.2 Déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes (années 2000) 16

3.3 Projet pilote de 2011 18

3.4 Réunion ministérielle de décembre 2011 et création de l'Initiative Nansen 21

3.5 Autres évolutions internationales importantes 23

4 MANDAT DE L'UNHCR 24

5 RAPPORT DE CARTOGRAPHIE ET ENTRETIENS DE L'UNHCR 2017 26

6 CONCLUSIONS GÉNÉRALES 28

6.1 Rôle de l'UNHCR 28

6.2 La « valeur ajoutée » de l'UNHCR aux interventions de protection liée aux situations de changement climatique et catastrophes 30

6.3 Informations sur la protection et planification 32

7 DÉFIS ET OPPORTUNITÉS POUR L'UNHCR 34

7.1 Facteurs à évolution lente 34

7.2 Déplacements à l'intérieur des frontières d'un pays 35

7.3 Déplacements au-delà des frontières 35

7.4 Prévention, préparation et solutions 38

7.5 La voie à suivre 38

1
INTRODUCTION

Lors d'une conférence récente, l'Envoyé de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, Achim Steiner, envisageait la mise en place d'un programme de protection des personnes déplacées en raison des effets du changement climatique et des catastrophes[1]. D'après lui, il ne fait aucun doute que leur nombre va se multiplier. En effet, les risques de déplacements liés aux catastrophes ont doublé depuis 1970[2] et de nombreux vides juridiques restent à combler. Les facteurs de déplacement sont multiples, leur ventilation entrave peut-être même la nécessité de cibler les besoins et de nouveaux obstacles juridiques et institutionnels font leur apparition. Bien que certaines initiatives internationales aient soulevé ces questions, telles que les Objectifs de développement durable, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, le Sommet mondial sur l'action humanitaire, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, et, plus particulièrement, l'Initiative Nansen sur les déplacements au-delà des frontières liés aux catastrophes ainsi que son successeur, la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, de nombreux efforts doivent encore être faits sur la capacité à anticiper les déplacements et à déterminer le type de « protection » nécessaire, par qui et où. Ni le Pacte mondial pour les réfugiés ni le Pacte mondial pour les migrations régulières, sûres et ordonnées ne sont en mesure de fournir les réponses attendues, et de nombreux efforts restent encore à faire en matière de développement institutionnel axé sur le respect des droits.

Le lien entre le changement climatique, les catastrophes et les autres causes de déplacement est désormais incontestable. Selon les notes du nouveau plan stratégique quinquennal de l'UNHCR, les conflits ne représentent pas le seul facteur de déplacement. Outre les graves violations des droits de l'homme et la mauvaise gouvernance, les personnes sont « en déplacement à cause de l'extrême pauvreté, de l'effondrement des moyens traditionnels d'existence dans un contexte de mondialisation et d'urbanisation rapide, des effets du changement climatique, des catastrophes naturelles, et de la dégradation de l'environnement qui exacerbent souvent la lutte pour le contrôle des maigres ressources. Souvent, ces différents facteurs se chevauchent ou se renforcent les uns les autres »[3].

Les liens étroits entre ces facteurs ont été mis en exergue en octobre 2015 par le Haut-Commissaire assistant du HCR pour la protection lors de la consultation mondiale de l'Initiative Nansen sur les déplacements au-delà des frontières liés aux catastrophes. Il y expliquait que de plus en plus de personnes quittent leur foyer « à cause de l'interaction entre la dégradation environnementale, les aléas naturels et le changement climatique, ainsi que des effets de l'urbanisation rapide, du manque d'eau et de

---

1 Présentation lors de la Conférence du 35e anniversaire du Centre d'études sur les réfugiés (Oxford, 17 mars 2017). Achim Steiner a été directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Il est aujourd'hui directeur de l'Oxford Martin School (http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/) et Envoyé de la présidence de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes (http://disasterdisplacement.org/).

2 L'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) fournit des estimations annuelles sur les personnes évacuées ou obligées de fuir à cause d'aléas soudains. Toutefois, peu d'informations sont disponibles sur la durée des déplacements, le pourcentage de retours, les tendances des migrations après leur départ ou sur leur adaptation. De même, il n'existe *aucune* estimation à l'échelle mondiale du nombre de personnes déplacées à cause d'aléas à évolution lente, inhérents ou non à d'autres contextes déclencheurs, comme les sécheresses, la dégradation de l'environnement et les conflits. Voir IDMC, 2016, *Global Report on Internal Displacement 2016*, p. 14–31, 36, 65–66, 79.

3 UNHCR, 16 janvier 2017, *Orientations stratégiques du HCR 2017–2021*, p. 7.

l'insécurité alimentaire et énergétique », exacerbés par la « [d]ésertification, les sécheresses, les inondations et l'intensité accrue des catastrophes »[4]. Les personnes qui se déplacent dans de telles circonstances « sont bien souvent doublement vulnérables à cause des endroits et des conditions dans lesquelles elles vivent ainsi que des risques engendrés par les déplacements répétés »[5].

Les facteurs de déplacement sont aujourd'hui profonds et complexes et sont voués à perdurer dans le futur. Le changement climatique peut contribuer aux conflits à l'origine des déplacements et à la fois aggraver les situations de déplacement existantes de déplacement[6]. Dans de tels contextes, les besoins en termes de protection doivent impérativement être en tête de liste des interventions relatives aux déplacements.

Certains États et parties prenantes clés (notamment des membres du personnel de l'UNHCR) émettent des préoccupations quant à l'engagement de l'UNHCR qui reflètent largement les difficultés exprimées plus tôt en ce qui concerne les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ces préoccupations concernent notamment : a) la « question de la souveraineté » et la crainte que l'ONU et ses organisations partenaires interfèrent dans les affaires intérieures de l'État concerné[7] ; b) la « question du mandat fondamental », et le débat sur le fait que les activités associées aux déplacements liés aux catastrophes réduiront la responsabilité fondamentale de l'UNHCR, à savoir fournir une protection internationale et chercher des solutions pour les réfugiés déplacés de force au-delà des frontières ; c) la « question liée aux ressources », et la crainte qu'il n'y ait pas de fonds disponibles ou qu'ils ne soient plus alloués aux activités essentielles ; et d) la méfiance généralisée envers tout ce qui s'apparente à une « dérive des missions ».

Le présent rapport passe en revue ces préoccupations dans une perspective « historique », nombres d'entre elles faisant en effet l'objet d'examens très réguliers, mais il vise également à les situer dans un ensemble de pratiques bien ancrées. Il observe l'accueil favorable de la contribution de l'UNHCR concernant les déplacements liés aux catastrophes, et constate que les aspects relatifs à la protection dans le cadre de l'aide humanitaire ne semblent pas être remis en question. Le rapport s'intéresse au rôle de l'UNHCR au sein du système des Nations Unies de façon générale, particulièrement au sein du Comité permanent interorganisations (CPI), du Groupe consultatif sur le changement climatique et la mobilité humaine, et le Groupe mondial de la protection. Il examine la nature de la « protection » et passe brièvement en revue la question du « mandat ».



---

4 Volker Türk, décembre 2015, « Keynote Address », The Nansen Initiative, *Global Consultation Conference Report: Geneva, 12–13 October 2015*, p. 67. Concernant le rôle de l'insécurité alimentaire, voir UNHCR, 5 avril 2017, « Legal Considerations on Refugee Protection for People Fleeing Conflict and Famine Affected Countries », http://www.refworld.org/docid/5906e0824.html.

5 *Ibid.*, p. 68.

6 Volker Türk, 18 novembre 2016, « Petit miracle : un nouveau Pacte mondial pour les réfugiés », discours d'introduction, Grand Challenge on Refugees & Migrants, Université de New South Wales, Sydney.

7 L'Assemblée générale des Nations Unies insiste et rappelle régulièrement que « la protection des déplacés et l'aide à leur apporter incombent au premier chef aux États » et ajoute généralement, « coopérant comme il se doit avec la communauté internationale ». Voir, par exemple, la résolution 71/172 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 19 décembre 2016, « Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés », paragraphe 12.



Dans la plupart des cas, les personnes déplacées dans le contexte des catastrophes sont les plus démunies. Une fois qu'ils perdent leurs terres côtières, Ils viennent au Coaz's Bazar les mains vides. Devant l'impossibilité d'acheter des terres dans le continent, ils finissent par faire des abris temporaires sur les plages appartenant au gouvernement. © UNHCR / Saiful Huq Omi

L'objectif du présent rapport est de formuler des recommandations à l'UNHCR pour sa future stratégie institutionnelle concernant les déplacements dans un contexte de catastrophes et de changement climatique, en identifiant les principaux domaines à cibler à court, moyen et long terme. Les recommandations ont été étayées par un examen approfondi de la littérature universitaire et institutionnelle, par 40 entretiens[8] avec le personnel de l'UNHCR et d'autres parties prenantes, ainsi que par une analyse de l'engagement de l'UNHCRdans ce domaine au cours des quinze dernières années.

Avant de commencer, il convient d'indiquer que le nouveau plan stratégique prévoit deux domaines d'engagement clairs à cet égard. Premièrement, l'UNHCR s'engage à « contribuer à proposer des solutions juridiques, politiques et pratiques pour la protection des personnes déplacées par les effets du changement climatique et des catastrophes naturelles, eu égard aux besoins humanitaires pressants liés aux déplacements de cette nature et à leur rapport avec les conflits et l'instabilité »[9]. Deuxièmement, il s'engage à « contribuer aux réponses interinstitutions aux situations d'urgence résultant des catastrophes naturelles, avec un accent particulier sur le leadership en matière de protection, dès lors que les trois critères de présence sur le terrain, de demande gouvernementale et d'accord interinstitutions sont remplis »[10]. Le présent rapport approuve et développe ces engagements afin de fournir des recommandations adaptées en vue de l'élaboration d'une approche globale de l'organisation à l'égard du changement climatique, des catastrophes et des déplacements aujourd'hui et demain.

---

8 40 entretiens ont été réalisés avec des intervenants, y compris des praticiens, des organisations, des établissements et d'autres personnes ayant des connaissances et une expérience pertinentes. Ces entretiens ont été effectués sur une base confidentielle et non divulguée.

9 UNHCR, 16 janvier 2017, *Orientations stratégiques du HCR 2017–2021*, p. 18.

10 *Ibid.*, p. 21.

2
CONTEXTE[11]

En janvier 2005, le Haut-Commssariat des Nations unies pour les réfugiés avait demandé aux États de suspendre tous les retours forcés dans les zones touchées par le tsunami du 26 décembre 2004, à savoir l'Inde, l'Indonésie, les Maldives, la Somalie et le Sri Lanka. Cette demande avait reçu une réponse particulièrement compréhensive. Les besoins humanitaires étaient évidents et les États avaient probablement été influencés par la nature, en apparence à court terme, de la demande. Toutefois, une telle réponse est loin d'être acquise dans toutes les situations où les conséquences soudaines d'une catastrophe, ou les effets à plus long terme du changement climatique, contraignent des populations de se déplacer.

Il y a lieu de se demander pourquoi l'UNHCR, une organisation généralement associée aux réfugiés, doit intervenir dans les déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes, dont la plupart se font à l'intérieur même du pays[12] ; et pourquoi, s'il est en mesure de fournir une aide grâce sa présence mondiale et à son accès aux ressources, il doit également s'engager dans la « protection ». En effet, un ensemble considérable de pratiques confirme que les deux aspects sont étroitement liés, de façon indirecte, aux responsabilités institutionnelles générales.

2.1 RENFORCEMENT DE L'AIDE HUMANITAIRE D'URGENCE FOURNIE PAR LES NATIONS UNIES

2005 est également l'année où le Secrétaire général des Nations Unies a manifesté la nécessité de renforcer la coordination de l'aide humanitaire d'urgence des Nations Unies. Son rapport rendait compte des « lacunes importantes en matière de capacités », notamment au niveau de la gestion et de la protection des abris et des camps. Il est reconnu que la protection des civils est la responsabilité première des États, mais aussi que « les organismes humanitaires doivent s'efforcer de combler les failles de leur dispositif de protection »[13] et que « [p]our remédier aux disparités d'assistance (protection des personnes déplacées dans leur propre pays et gestion des camps de réfugiés), il peut s'avérer nécessaire de mettre en place, à l'intérieur du système, des partenariats qui ne soient pas dirigés par un organisme donné »[14]. Ces objectifs

[11] Cette section est en partie extraite des publications suivantes : UNHCR, septembre 2016, « UNHCR Institutional Strategy: Climate Change and Disaster Displacement » (document interne) ; Jane McAdam, 2016, « From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement », *University of New South Wales Law Journal* , vol. 39, 1512 ; Jane McAdam, 2014, « Creating New Norms on Climate Change, Natural Disasters and Displacement: International Developments 2010–13 », *Refuge*, vol. 29, no 2, p. 11.

[12] Office gouvernemental des sciences du Royaume-Uni, 2011, *Foresight: Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities*, p. 37 ; Banque asiatique de développement, 2012, *Addressing Climate Change and Migration in Asia and the Pacific: Final Report*, viii, 4 ; Nansen Initiative on Disaster-Induced Cross-Border Displacement, octobre 2015, Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et des changement climatiques, p. 9, https://www.nanseninitiative.org/global-consultations/.

[13] Secrétaire général des Nations Unies, 23 juin 2005, *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies : Rapport du Secrétaire général*, Document des Nations Unies A/60/87-E/2005/78, paragraphe 28. Dans son rapport du 14 juillet 1997, *Rénover l'Organisation des Nations Unies : Un programme de réforme : Rapport du Secrétaire général*, Document des Nations Unies A/51/950, p. 2, le secrétaire général formule également plusieurs propositions visant à encourager « d'agir avec une concertation, une synergie et une souplesse accrue afin de relever les nombreux défis auxquels [l'ONU] fait face » (2). Les droits de l'homme, en particulier, ont été identifiés comme la question transversale commune aux autres domaines essentiels que sont la paix et la sécurité, les affaires économiques et sociales, la coopération pour le développement et les affaires humanitaires. Voir aussi la résolution 52/12 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, « Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes » du 12 novembre 1997 pour la résolution A et du 19 décembre 1997 pour la résolution B.

[14] *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies* (*op.cit.* 12), paragr. 37 ; voir aussi paragr. 53-58.

ont tenté d'être réalisés, en partie, à travers le CPI [Comité permanent interorganisations] présidé par le Coordonnateur des secours d'urgence (CSU). Mis en place dans le but de devenir le mécanisme principal de coordination des activités d'aide humanitaire des Nations Unies, le CPI réunit des agences opérationnelles des Nations Unies[15], notamment le PNUD, l'UNICEF, l'UNHCR, le PAM, la FAO, l'OMS, l'ONU Habitat et le BCAH], ainsi qu'un acteur extérieur, l'OIM]. L'organe « directeur » est composé du CSU, en tant que président, des directeurs de sept agences des Nations Unies en tant que « membres titulaires » (PNUD, UNHCR, FAO, OMS, PAM, UNFPA et UNICEF), de l'OIM, ainsi que de neuf « invités permanents »[16].

En août 2005, un « examen des interventions humanitaires » commandé par le CSU a permis de dresser une analyse des urgences complexes (provoquées par l'homme), des catastrophes naturelles, des capacités de préparation et de réponse, ainsi que de la protection des capacités de réponse[17]. Il constate « une absence évidente de reconnaissance d'une définition généralement acceptée concernant la signification et les critères de protection »[18]. Même si l'on peut certainement considérer que la protection porte, par exemple, sur la présence physique, la diplomatie bilatérale et multilatérale, la formation, l'éducation, la collecte de données, la diffusion, le plaidoyer et l'accès, sur le terrain, elle se réduit bien souvent aux questions des droits[19].

L'examen concluait que les principales faiblesses dans l'encadrement des situations de déplacement étaient dues à l'absence de responsabilité et de leadership. Les effets des interventions du CSU et de ses interlocuteurs sur le terrain (coordonnateurs des opérations humanitaires) étaient « dans la pratique réduits par l'absence de responsabilité opérationnelle de la part des agences des Nations Unies concernant les besoins des personnes déplacées dans leur propre pays »[20]. Il aurait fallu « un modèle plus explicite dans lequel la responsabilité opérationnelle du secteur [aurait été] clairement définie au niveau d'une organisation désignée, conformément à des normes à établir. Les responsabilités à couvrir [...] [étaient] les suivantes : a) l'élaboration d'un calendrier et d'une stratégie, b) la définition de normes, c) la mise en œuvre et le suivi, d) le plaidoyer »[21]. L'examen recommandait au CSU de consulter la direction du CPI ainsi les principales parties prenantes afin de désigner conjointement une responsabilité opérationnelle pour les différents secteurs et les domaines transversaux afin d'assurer la protection et la prise en charge des personnes[22].

Dans la résolution 60/124 du 15 décembre 2005, l'Assemblée générale des Nations Unies prenait acte du rapport du Secrétaire général et réaffirmait « les principes de neutralité, d'humanité, d'impartialité et d'indépendance de l'action humanitaire ». Elle encourageait également le CSU à renforcer la coordination, et appelait les organismes compétents des Nations Unies et autres à œuvrer avec le BCAH « à l'amélioration de la coordination, de l'efficacité et de l'efficience de l'aide humanitaire »[23].

Quelques mois auparavant, le comité exécutif de l'UNHCR avait également pris note de l'examen

---

15 Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 46/182, 19 décembre 1991, « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », Annexe, paragr. 38.

16 Les invités permanents sont : le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), l'UNFPA, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, et la Banque mondiale. Le consortium d'organisations non gouvernementales (ONG) Conseil international d'agences bénévoles (ICVA), InterAction, et le Comité directeur pour les interventions humanitaires (SCHR) participent également. Pour plus d'informations, consulter le site Internet à l'adresse suivante : www.interagencystandingcommittee.org.

17 Costanza Adinolfi, David S Bassiouni, Halvor Fossum Lauritzsen et Howard Roy Williams, août 2005, *Humanitarian Response Review: An Independent Report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs*, BCAH.

18 *Ibid.*, section 4.2, p. 30–31.

19 Voir *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies* (*op.cit.* 12), paragr. 31.

20 *Humanitarian Response Review* (*op.cit.* 16) paragr. 2.7.2.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.* Voir aussi l'Annexe VIII, « Lead Agency and Clustering Chart », p. 95, dressant une liste de responsabilités générales à caractère collaboratif et non directif.

23 Résolution 60/124 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 15 décembre 2005, « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies », paragr. 8. L'Assemblée générale soulignait plus spécifiquement la nécessité de consolider le rôle des plus hauts fonctionnaires résidents des Nations Unies, responsables de la coordination, et de renforcer l'appui apporté aux coordonnateurs résidents et de l'action humanitaire et aux équipes de pays des Nations Unies, paragr. 9–11.



et du travail du CPI. Il encourageait l'UNHCR « à continuer d'étudier s'il lui est possible d'assumer des responsabilités de coordination d'activités sectorielles liées » aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire et « à l'appui des coordonnateurs humanitaires des Nations Unies », et envisageait de réfléchir, en partenariat avec l'UNHCR, aux possibilités de répondre à ces nouveaux engagements sans porter atteinte à son « mandat fondamental »[24]. L'Assemblée générale des Nations Unies a par la suite adopté le même discours dans la résolution 60/128 portant sur l'« Aide aux réfugiés, aux rapatriés et aux déplacés en Afrique »[25].

Parallèlement, en septembre 2005, la direction du CPI a assigné des responsabilités à l'UNHCR dans trois domaines : a) la protection des personnes déplacées dans leur propre pays victimes d'un conflit ; b) la fourniture d'abris d'urgence ; et c) la coordination et la gestion des camps de personnes déplacées dans leur propre pays. L'UNHCR participe également à d'autres groupes sectoriels. Il partage notamment des responsabilités avec le HCDH et l'UNHCR dans le cadre du Groupe mondial de la protection afin d'assurer la protection des personnes déplacées en raison de catastrophes[26].

Compte tenu de son importance prépondérante dans l'action humanitaire, une protection réussie dans la pratique et les résultats repose sur la responsabilité *partagée*[27]. Dans une situation de déplacement interne, les besoins en matière de protection ne sont pas toujours évidents et les moyens d'assurer cette protection peuvent sembler éloignés de

---

24 Comité exécutif de l'UNHCR, Conclusion générale sur la protection internationale, N° 102 (LVI) – (2005), paragr. (x) ; Comité exécutif de l'UNHCR, Rapport de la 56e session du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissariat, document officiel des Nations Unies A/AC.96/1021, adopté le 7 octobre 2005, paragr. 20.

25 Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 60/128, adoptée le 16 décembre 2005, « Aide aux réfugiés, aux rapatriés et aux déplacés en Afrique », paragr. 16 et 26.

26 Voir, entre autres, Comité exécutif de l'UNHCR, 5 juin 2007, « Rôle du HCR dans l'appui à un renforcement de la réponse humanitaire aux situations de déplacement interne : Cadre politique et stratégie de mise en œuvre », document officiel des Nations Unies EC/58/SC/CRP.18, paragr. 8 ; Réunion consultative informelle du Comité exécutif, 27 février 2007, « The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR », paragr. 12 et 13.

27 Global Protection Cluster, 2016, *The Centrality of Protection in Humanitarian Action: A Review of Field and Global Clusters in 2016*. Le rôle central de la protection « va au-delà de sa prise en compte. Elle implique la garantie que le leadership, la coordination et l'engagement dans la protection et dans tous les secteurs soient plus stratégiques, mieux alignés et orientés vers une réponse plus solide », p. 4.

Les enfants réfugiés soudanais se déplacent pendant plusieurs kilomètres pour aller chercher de l'eau pour la famille et nourrir leurs animaux. Le HCR et ses partenaires souligne que les changements climatiques et les précipitations irrégulières affectent les communautés d'accueil et les réfugiés qui vivent et cultivent sur des terres arides dans des régions reculées de l'est du Tchad. © UNHCR / Oualid Khelifi

ceux disponibles pour la protection des réfugiés. Premièrement, si l'UNHCR est présent, c'est parce qu'il a reçu le consentement de l'État au lieu d'un mandat universel établi et approuvé régulièrement par l'Assemblée générale. Deuxièmement, l'État, comme le rappelle souvent l'Assemblée générale, est le principal responsable des personnes déplacées à l'intérieur de ses frontières. Par conséquent, si l'UNHCR est lié par des obligations internationales de protection, cela ne signifie pas nécessairement qu'il dispose du statut juridique nécessaire pour agir au nom des personnes déplacées. Dans les faits, la nature et le besoin de protection sont généralement évidents du point de vue opérationnel, de même que les modalités pour apporter une protection et fournir une aide humanitaire.

Il n'est donc pas surprenant qu'un examen réalisé en 2016 par le Groupe mondial de la protection[28] concernant les opérations dans six pays ait attiré l'attention sur la nécessité de prévenir et de réduire les violations des droits des « personnes relevant de la compétence de l'UNHCR »[29]. Il mettait en exergue le besoin de garantir un accès sans discrimination aux services ; de renforcer la cohésion sociale et la résilience ; de sauver des vies et de réduire les souffrances , de promouvoir le respect du droit international, du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire, le cas échéant ; de consolider les capacités des institutions gouvernementales et des acteurs communautaires ; de renforcer la protection des enfants ; d'apporter un soutien aux victimes de violences sexuelles et sexistes et prendre des mesures afin de prévenir et réduire les risques de telles violences ; d'évaluer systématiquement les risques en matière de protection ; d'apporter un soutien pour les questions liées aux abris, à la propriété et aux terres ; et de prendre des mesures concernant les mines. De toute évidence, la protection dépend du contexte. Les personnes déplacées à cause des conséquences de catastrophes ou du changement climatique ont des besoins différents et sont confrontées à des risques différents. Toutefois, une approche fondée sur les droits à toutes les phases du déplacement (y compris une fois la situation résolue) est essentielle à l'obtention de résultats satisfaisants et durables.

La politique de 2016 du CPI en matière de protection prend en compte ces objectifs dans un cadre établissant une responsabilité juridique et des activités multisectorielles[30]. Le Plan stratégique 2016–2019[31], approuvé par le CSU, souligne également le besoin d'une protection en temps opportun, de haute qualité et pertinente, dans cet environnement aussi bien politique que développemental.

2.2 RÔLE DE L'UNHCR DANS LE GROUPE MONDIAL DE LA PROTECTION (GPC)

Les bureaux extérieurs de l'UNHCR fournissent généralement une aide et une protection aux personnes déplacées par les conséquences des catastrophes, en collaborant avec les gouvernements et en apportant les ressources matérielles nécessaires, et ce, indépendamment de l'activation officielle du GPC[32]. Par l'exemple, l'UNHCR a été présent aux Philippines à la suite du typhon de 2009 et au Pakistan après les inondations de 2010. Par ailleurs, les opérations de l'UNHCR s'étendent parfois aux personnes déplacées qui franchissent des frontières internationales à cause des conséquences, soudaines ou à évolution lente, du changement climatique et des catastrophes (Haïti et République dominicaine après le séisme de 2010)[33]. Les persécutions, les conflits, la sécheresse et la famine ont

28 Irak, Nigeria, Programme Whole of Syria, Soudan du Sud, Ukraine et Yémen.

29 Pour la signification et la portée de cette notion, voir le « mandat de l'UNHCR », partie D ci-dessous.

30 Comité permanent interorganisations, octobre 2016, Politique du Comité permanent interorganisations sur la protection dans le cadre de l'action humanitaire, https://goo.gl/MRcNTs.

31 Groupe mondial de la protection, « Strategic Framework 2016–19 », http://goo.gl/jdfttH.

32 UNHCR, mai 2017, *Mapping of UNHCR Activities: Climate Change and Disaster Displacement*, document interne. Il convient également de noter que l'UNHCR a fourni une protection et de l'aide aux personnes déplacées dans leur propre pays à cause d'une catastrophe dans au moins 43 situations et qu'il n'est intervenu qu'à huit reprises dans le cadre d'activations officielles du GPC (la plupart pendant la phase pilote de 2011, traitée dans la partie C.3 ci-dessous).

33 La présence de l'UNHCR en Haïti et en République dominicaine a largement facilité l'admission des personnes déplacées à cause du séisme et l'aide qui leur était portée et, de façon générale, elle a contribué à la mise en place d'un ensemble d'activités de protection.

également provoqué des mouvements de population importants de la Somalie vers le Kenya en 2011 et 2012.

Lorsque le GPC est officiellement activé, les trois agences mandatées pour assurer la protection (UNHCR, UNICEF et HCDH[34]) consultent le coordonnateur humanitaire ou le coordonnateur résident et désignent celle qui coordonnera l'action. En 2016, l'UNHCR a dirigé 25 « opérations liées à un conflit », l'UNICEF deux opérations liées à une catastrophe (Népal et Malawi) et le HCDH une opération (Libéria). L'UNHCR a également dirigé les opérations des groupes de protection en Éthiopie et au Myanmar, liées uniquement à un conflit à l'origine, mais aujourd'hui également à des situations de catastrophe. Après les inondations survenues en 2010 au Pakistan, l'UNHCR a dirigé le groupe interinstitutions de protection, ainsi que la coordination et la gestion des camps et des abris d'urgence[35].

Depuis 1999, l'UNHCR a participé à plus de 40 opérations destinées aux personnes déplacées dans leur propre pays en raison de catastrophes, dont au moins 35 sont des initiatives hors du cadre du GPC. Par exemple, le GPC n'a pas été activé après le séisme de 2016 en Équateur, mais l'UNHCR a dirigé les activités de protection pendant la phase d'urgence, en coopération avec les interlocuteurs du gouvernement, un très bon exemple de la *complémentarité* de la contribution de l'UNHCR et des Nations Unies en général. Après la phase d'urgence, le travail continu de l'UNHCR mené en collaboration avec l'UNICEF et l'ONU Femmes a permis de renforcer les capacités des acteurs publics et non gouvernementaux au niveau local et d'intégrer la protection dans leurs interventions[36].

2.3 RÔLE DE L'UNHCR SUR LE TERRAIN

L'engagement de l'UNHCR en matière de déplacements liés aux catastrophes est prévu dans le rapport de cartographie de 2017, examiné en détail plus bas. Les exemples suivants donnent un aperçu « perceptif » des caractéristiques communes et des différences en matière de protection dans différents contextes et circonstances.

Lorsque le séisme a frappé Haïti en 2010, l'UNHCR n'était pas présent et c'est le HCDH qui a dirigé le groupe de protection. Cependant, l'UNHCR a assuré le suivi afin de renforcer son rôle en dehors des frontières d'Haïti, par exemple, en République dominicaine et dans d'autres pays où les regroupements familiaux et des mesures de protection complémentaires (visas humanitaires) étaient disponibles. Sur place, l'UNHCR a aidé les personnes déplacées dans leur propre pays à trouver des solutions, notamment à rentrer chez elles ou à avoir accès aux moyens de subsistance, et a appuyé l'UNICEF et le gouvernement haïtien concernant les éventuelles situations d'apatridie (enregistrement des naissances), les risques de trafic et la promotion des regroupements familiaux. L'UNHCR a également pris des mesures visant à assurer la protection contre les déplacements secondaires involontaires et à lutter contre les violences sexuelles et sexistes.

L'UNHCR était déjà présent au Pakistan lors de l'importante inondation en 2010 et le GPC a été activé. Les difficultés rencontrées par l'aide humanitaire étaient d'identifier et d'aider les populations vulnérables ; de garantir un accès équitable et sans discrimination aux ressources et aux enregistrements ; de garantir la protection contre les violences sexuelles et sexistes et le trafic ; de fournir des conseils et de l'aide pour les litiges liés aux terres et aux propriétés, le cas échéant ; et de promouvoir et assister en temps voulu des retours volontaires et durables. À ces fins, l'UNHCR a réalisé le suivi et l'évaluation, notamment les « évaluations rapides de la protection »

---

[34] Un rapport récent du HCDH, 2016, *Promotion and Protection of the Human Rights of Migrants in the context of Large Movements*, document officiel des Nations Unies A/HCR/33/67, fait un rappel opportun de la nécessité de garantir que les droits de l'homme soient placés au centre de la réponse aux déplacements importants de population, que les besoins particuliers des personnes et des groupes soient identifiés, et enfin, que les facteurs des déplacements, y compris le changement climatique, soient dûment pris en compte et que les efforts soient renforcés à cet égard. Voir aussi la résolution 32/14 de l'UNHCR, adoptée le 1er juillet 2016, « Protection of the Human rights of Migrants: Strengthening the Promotion and Protection of the Human Rights of Migrants, including in Large Movements ».

[35] UNHCR (*op.cit.* 31), p. 18 ; voir aussi l'Annexe D (Tableau des opérations en situation de catastrophe [1999–2016]). Au niveau global, le Groupe de coordination du camp et de gestion de camp (CCCM) est dirigé conjointement par le HCR et l'OIM.

[36] *Ibid.*

auprès des familles vulnérables ; il a coordonné les initiatives du GPC (p. ex., concernant les violences sexuelles et sexistes) ; et, à travers ses formations et le renforcement des capacités des autorités nationales, il a eu une influence positive sur les processus de réglementation.

Lorsque les typhons ont frappé les Philippines en 2009, le gouvernement a fait appel à l'aide internationale et le GPC a été activé ; l'UNHCR a pris la direction des opérations. L'UNHCR collabore de longue date avec le gouvernement des Philippines (depuis la crise des réfugiés d'Inde et de Chine dans les années 1970 et 1980, et par la suite pour la planification des interventions d'urgence, la formation et le retour des personnes déplacées dans leur propre pays). Les efforts de l'UNHCR après les typhons portaient essentiellement sur le plaidoyer et le renforcement des capacités des autorités nationales, des participants d'autres groupes sectoriels ainsi que de la société civile, tout en gérant les difficultés liées à la protection, à savoir : le risque de violences sexuelles et sexistes, exacerbé par des centres d'évacuation surpeuplés[37] ; l'accès inégal aux secours ; les enfants non accompagnés et séparés de leur famille ; l'identification et l'assistance des personnes ayant des besoins particuliers ; la perte des documents d'identité et autres ; et la perte de terres et de logement, plus particulièrement pour les « occupants illégaux ». Les populations autochtones et les populations urbaines pauvres étaient particulièrement vulnérables, car elles vivaient dans des zones à haut risque. Par ailleurs, l'aide a été freinée par l'apparition de nombreuses « difficultés structurelles » en raison des effets disproportionnés de la catastrophe et de l'absence de prise en compte claire de la protection dans les secours nationaux et les stratégies de relèvement.

L'UNHCR a dû définir les personnes visées, ou à atteindre, par l'aide apportée. À cette fin, il a décidé de cibler toutes les personnes « touchées » par les typhons, déplacées ou non ; et il a adopté « un cadre général des droits [...] » où les seuls critères de priorité valables sont le besoin et la vulnérabilité »[38]. L'« objectif du déplacement » à lui seul était considéré comme un indicateur insuffisant pour justifier des besoins de protection.

En tant que membre directeur du GPC, l'UNHCR considérait nécessaire de définir clairement la notion de « protection », les difficultés associées pouvant survenir dans une situation de catastrophe et le type de réponses à la fois possibles et acceptables dans ce domaine[39]. Les Philippines restant de toute évidence exposées à un risque de catastrophes similaires, les engagements de l'UNHCR auprès des autorités nationales lui permettent d'être en bonne position pour contribuer à l'intégration de la protection dans l'élaboration des principes et des normes en matière de secours, de réinstallation programmée et d'aide[40].

D'après le rapport de fin de mission, « l'attitude du gouvernement concernant la protection est relativement positive bien qu'il reste attaché à ses prérogatives nationales »[41]. Un bilan interne ultérieur des opérations de l'UNHCR indiquait que les groupes de protection doivent être activés extrêmement vite et que le choix du leadership « doit permettre le déploiement quasi immédiat d'une agence ayant les capacités appropriées pour la tâche en question »[42]. Par ailleurs, une stratégie de sortie claire doit être élaborée, ainsi qu'une analyse approfondie de la nature du régime de protection, s'il existe, et des besoins de protection réels et potentiels. La « responsabilité fondamentale » de l'État exige, par ailleurs, que la contribution internationale soit axée sur le renforcement des capacités des institutions étatiques nationales et locales.

---

37 De nombreux centres d'évacuation étaient installés dans des écoles qui devaient reprendre leur activité scolaire ; le risque de « fermeture prématurée » de ces centres augmente le risque de déplacements secondaires.

38 Josep Zapater (administrateur principal chargé de la protection, UNHCR), 24 novembre 2009, « End of Mission Report: Typhoon Situation in the Philippines, 7 October–9 November 2009 », document interne.

39 Pour les affirmations concernant le *droit de regard* sur les partenaires du groupe, voir Comité exécutif de l'UNHCR, « Rôle du HCR » (*op.cit.* 25) paragr. 37 ; Réunion consultative informelle du Comité exécutif (*op.cit.* 25) paragr. 32.

40 Lors de la séance du Comité exécutif en 2011, le gouvernement des Philippines a exprimé sa reconnaissance à l'UNHCR pour « l'avoir aidé à résoudre des problèmes de protection humanitaire liés notamment aux conflits, aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles », Compte rendu analytique de la 651e séance, 30 décembre 2011, document officiel de l'ONU A/AC.96/SR.651, paragr. 52. L'UNHCR continue à soutenir les Philippines en matière de protection en situation de catastrophe. Par exemple, en avril 2017, le bureau régional de l'UNHCR à Bangkok, en coopération avec le ministère de la Protection sociale et du Développement des Philippines, a organisé un atelier destiné aux autorités portant sur la « Protection dans le cadre la préparation et la réponse ».

41 Zapater (*op.cit.* 37), paragr. 25.

42 « Note on the Engagement of UNHCR in the Typhoon Response in the Philippines », document interne de l'UNHCR, date et auteur inconnus.

3

ÉVOLUTION STRATÉGIQUE DE L'UNHCR EN MATIÈRE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DE DÉPLACEMENTS LIÉS AUX CATASTROPHES

3.1 DÉPLACEMENTS LIÉS AUX CHANGEMENTS ENVIRONNEMENTAUX (Années 1990)

Sur le plan politique, les premiers engagements de l'UNHCR à l'égard du changement climatique et des déplacements liés aux catastrophes datent de 2007, bien que les premiers travaux sur les déplacements de nature environnementale aient été réalisés dans les années 1990[43]. Un rapport de 1991 d'un groupe de travail du Comité exécutif sur les solutions et la protection identifiait plusieurs catégories de personnes déplacées, notamment les « personnes contraintes de partir ou ne pouvant rentrer chez elles en raison de catastrophes causées par l'homme » et les « personnes contraintes de partir ou ne pouvant rentrer chez elles en raison de catastrophes naturelles ou écologiques ou d'un dénuement extrême »[44]. Le groupe de travail a identifié les principales caractéristiques de ces déplacements, notamment que la plupart des déplacements liés aux catastrophes ont lieu à l'intérieur des frontières du pays concerné ; certains sont les conséquences de « processus cycliques et cumulatifs sur une longue période » (et non seulement de perturbations soudaines) ; la capacité de réaction des États dépend en partie de leur niveau de développement ; il incombe aux États de mettre en œuvre des programmes de gestion de préparation aux catastrophes afin de planifier les catastrophes et d'atténuer leurs conséquences ; et une plus grande coordination entre les institutions est nécessaire afin de répondre de façon systématique et immédiate aux victimes de catastrophes[45]. Il est également noté que même si la compétence de l'UNHCR « ne s'étend pas généralement aux personnes déplacées à l'intérieur de leur territoire suite à une catastrophe naturelle ou écologique, ou à un dénuement extrême », elle peut s'étendre à certaines personnes ayant des besoins de protection et dont le motif de départ est exacerbé par une catastrophe[46]. Les caractéristiques des déplacements dans les situations de catastrophe et de changement climatique ont fait l'objet de nouvelles discussions plus de dix ans plus tard, toutefois sans visiblement se souvenir de cette première analyse.

3.2 DÉPLACEMENTS LIÉS AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET AUX CATASTROPHES (ANNÉES 2000)

La forte conviction personnelle du Haut-Commissaire António Guterres (2005-2015) a en grande partie encouragé l'UNHCR à s'engager dans ce domaine. La dégradation de l'environnement et le changement climatique ont été mentionnés comme facteurs de déplacement pour la première fois dans sa déclaration

[43] Cette question a été abordée en 1990–1991 dans le cadre d'un groupe de travail du Comité exécutif de l'UNHCR sur les solutions et la protection. Pour un aperçu, voir Nina Hall, 2016, *Displacement, Development, and Climate Change: International Organizations Moving beyond Their Mandates*, Routledge, p. 55–56. Une lecture attentive des rapports du Comité exécutif de cette période montre toutefois que les termes « environnement » et « déplacement » étaient généralement associés aux conséquences environnementales des camps de réfugiés sur les communautés d'accueil.

[44] Voir le Rapport du groupe de travail sur les solutions et la protection, 42e session du Comité exécutif du programme du Haut-Commissariat, du 12 août 1991, document officiel des Nations Unies EC/SCP/64, paragr. 8.

[45] *Ibid.*, paragr. 32, 33 et 35.

[46] *Ibid.*, paragr. 35.

liminaire de la session du Comité exécutif de 2007[47]. Il a par la suite appelé les États à se mobiliser pour faire face à la nouvelle situation, dans laquelle « de plus en plus de personnes sont contraintes de partir en raison d'un dénuement extrême, de la dégradation de l'environnement et du changement climatique »[48] et a rappelé que l'UNHCR a le « devoir d'alerter les États sur ces difficultés et de les aider à trouver des réponses aux nouveaux défis qu'ils représentent »[49]. Il a précisé que cette obligation relevait de « [sa] responsabilité statutaire de développement progressif du droit international dans [son] domaine d'action »[50], et de son rôle en tant qu'institution des Nations Unies « assumant des responsabilités et exerçant ses compétences dans le domaine du déplacement forcé »[51].

En 2008, le Haut-Commissaire a créé un groupe de travail interne sur le changement climatique chargé de veiller à ce que l'UNHCR adopte une approche cohérente, qu'il suive les développements pertinents et qu'il contribue au groupe de travail du CPI sur le changement climatique. À travers le CPI, l'UNHCR codirige le sous-groupe sur les migrations et les déplacements, dont la mission consiste à aider à l'élaboration d'une stratégie de plaidoyer humanitaire commune sur cette question et à la préparation des soumissions conjointes pour la Conférence des Parties (COP) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

Le premier document stratégique de l'UNHCR en matière de changement climatique et de déplacement a été publié en 2008 (et révisé en 2009) et identifiait trois domaines d'engagement de l'institution : la gestion des opérations, les stratégies de protection et le plaidoyer[52]. D'autres documents stratégiques dans ce domaine ont commencé à être élaborés en interne et ont été confiés à des experts externes. L'UNHCR a d'ailleurs publié des mises à jour de ses propres engagements en la matière[53].

Parallèlement, les initiatives des Nations Unies visant à renforcer la coordination de l'aide humanitaire ont également conduit l'UNHCR à consolider son engagement afin de couvrir plus largement les besoins de protection dans les situations de déplacements internes[54].

En 2010, le document de base de l'UNHCR portant sur le Dialogue du Haut-Commissaire sur les défis de protection plaçait les catastrophes et le changement climatique parmi les nouveaux facteurs de déplacements[55]. Pour la première fois, on envisageait la possibilité d'élaborer des cadres normatifs et on suggérait que des « instruments supplémentaires [soient] mis en place pour traduire les besoins des déplacés en formes tangibles de protection »[56]. Un événement parallèle sur le changement climatique et les déplacements forcés a été organisé pendant le Dialogue, auquel ont participé, entre autres, des

---

[47] Discussions clés du Comité exécutif ayant eu lieu en 2007 et 2011, commençant avec la Déclaration liminaire de M. António Guterres, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, à la 58e session du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissariat, Genève, 1er octobre 2007, disponible à l'adresse suivante : http://goo.gl/M4jueR, dans laquelle il cite la dégradation de l'environnement et le changement climatique parmi les motifs de départ.

[48] Statement by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Third Committee of the United Nations General Assembly, 62nd Session, 8 novembre 2007, New York, http://goo.gl/MvJLZz.

[49] *Ibid.*

[50] José Riera, « Challenges relating to Climate Change Induced Displacement », observations du conseiller politique adressées au directeur de la protection internationale, UNHCR, lors de la conférence « Des millions de personnes sans protection : le changement climatique entraîne des déplacements dans les pays en développement », Berlin, 29 janvier 2013, p. 6, http://goo.gl/zSnf2f.

[51] António Guterres, 23 octobre 2008, « Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : Une perspective du HCR », p. 1, http://www.unhcr.org/fr/4b151c14e.pdf. Voir aussi les observations du personnel de l'UNHCR dans Nina Hall, 2011, « Climate Change and Organizational Change in UNHCR », in Michelle Leighton, Xiaomeng Shen, and Koko Warner (dir.), *Climate Change and Migration: Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction*, Université des Nations Unies, p. 106 et 111, indiquant que le Haut-Commissaire avait fait part, à l'occasion d'une réunion interne, de son intention de changer l'UNHCR afin qu'il devienne une agence pour la « migration forcée » et non plus pour les « réfugiés ».

[52] UNHCR, 2009, « Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : Une perspective du HCR », http://goo.gl/1yx77j.

[53] Voir UNHCR, 2014, « UNHCR, The Environment and Climate Change: An Overview », http://goo.gl/vrrnYN ; UNHCR, 2015, « UNHCR, The Environment and Climate Change: An Overview », version actualisée, http://www.unhcr.org/540854f49.pdf ; UNHCR, mai 2017, « Guide Rapide du HCR : Changements climatiques, catastrophes et déplacements forcés » ; UNHCR, 2017, « Climate Change and Disaster Displacement: An Overview of UNHCR's Role ».

[54] Voir le point ci-dessous sur le GPC.

[55] UNHCR, 30 novembre 2010, « Lacunes et réponses de protection », Document de base, p. 2, http://goo.gl/HT497J.

[56] *Ibid.*



représentants d'États et le Haut-Commissaire[57]. Toutefois, il existe un débat interne au sein de l'UNHCR concernant le degré d'engagement de l'Agence sur cette question[58].

Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'UNHCR, dans la pratique, est déjà activement engagé sur le terrain (généralement avec des résultats satisfaisants) dans l'aide aux personnes déplacées en raison de catastrophes et dans leur protection. Cependant, des inquiétudes ont été soulevées concernant l'efficacité du GPC. Bien que, dans les situations de catastrophe, la désignation d'un coordinateur sur le terrain soit indispensable pour la protection, les groupes n'étaient pas toujours activés immédiatement, voire pas activés du tout. Cette question a été soulevée simplement et clairement dans une lettre du 22 septembre 2010 du représentant permanent australien adressée au Haut-Commissaire :

- Il était largement reconnu qu'il existait des lacunes de protection en situation de catastrophes naturelles et que l'UNHCR était en bonne position pour les combler en l'absence de leadership clair et lorsque les États touchés demandaient une aide spécifique. L'UNHCR œuvrait déjà dans ce sens. Par conséquent, la formalisation des dispositifs existants devrait favoriser une réponse de protection mieux préparée, plus prévisible et immédiate dans les situations de catastrophes naturelles.
- Des explications supplémentaires étaient néanmoins demandées à l'UNHCR par les États avant d'accorder à l'institution un rôle officiel en matière de protection.
- Certains s'inquiétaient de voir les capacités fondamentales de l'UNHCR profondément affectées si le rôle de protection de l'institution dans les situations de catastrophes naturelles venait à se formaliser. Certains étaient même d'avis que l'UNHCR se consacre plutôt à la réalisation de son mandat actuel.
- Les États souhaitaient davantage d'informations et d'analyses concernant les répercussions sur les capacités de l'UNHCR à remplir son mandat

---

57 UNHCR 8 décembre 2010, « Dialogue 2010 du Haut-Commissaire sur les défis de la protection : Événement parallèle : Changement climatique et déplacement », disponible à l'adresse suivante : http://goo.gl/5jmc4j.

58 Nina Hall (*op.cit.* 50), p. 111, explique qu'au milieu de l'année 2010, la planification n'en était qu'à ses premiers pas. Bien qu'il ait été suggéré lors de la réunion d'examiner la façon dont les lacunes pouvaient être comblées et d'envisager les catastrophes comme une question centrale, rien n'avait encore été décidé à ce moment-là.

Nyakong (à droite), 22 ans, s'est caché dans un village avec sa famille et leurs vaches près de Nasir au Sud Soudan pendant des mois. Le village est dangereux mais les eaux de crue sont trop élevées pour amener ses trois enfants de moins de cinq ans au camp de réfugiés de Leitchuor en Ethiopie, elle et son mari ont parcouru une zone de guerre pour essayer d' échanger leur poisson séché contre du grain pour ramener les enfants.
© UNHCR / Catianne Tijerina

principal et sur les ressources financières et humaines, s'il venait à assumer officiellement un rôle en matière de protection.

- Il a également été soulevé que l'UNHCR devrait planifier plus clairement ses relations opérationnelles avec les organisations partenaires (notamment le HCDH, le BCAH et l'UNICEF).
- Certains États pensaient que la proposition devait être considérée dans le cadre d'un débat plus large sur la dotation de moyens pour les catastrophes naturelles et le changement climatique, plus particulièrement du fait des difficultés à prévoir la portée et l'ampleur de l'engagement de l'UNHCR. Par ailleurs, la proposition de l'UNHCR ne devrait pas affaiblir le renforcement des capacités des États en matière de réduction des risques, de gestion et de réponse dans les situations de catastrophes ni la capacité de protection des autres organisations.
- Enfin, il n'y avait aucun désir de réviser le mandat de l'UNHCR[59].

Dans sa réponse du 27 septembre 2010, le Haut-Commissaire tentait d'apaiser ces préoccupations en insistant sur la primauté des activités prévues par le mandat de l'UNHCR, les mesures prises pour protéger les ressources affectées à ces fins, et le besoin de lever des fonds pour les situations de catastrophe[60]. Il rappelait également les investissements de l'UNHCR dans le recrutement, la formation et les partenariats afin de pouvoir répondre à la fois au mandat et aux difficultés liées aux personnes déplacées dans leur propre pays ; et soulignait la « valeur ajoutée » pour les réfugiés de l'engagement de l'institution dans des activités humanitaires plus larges réalisées à la demande des États.

Lors de la préparation de la réunion ministérielle en décembre 2011 pour célébrer le 60e anniversaire de la Convention relative au statut des réfugiés, l'UNHCR a essayé de susciter l'intérêt porté par les États au développement d'un cadre normatif[61]. Il souhaitait que les États acceptent d'élaborer un cadre d'orientation s'appliquant aux situations de déplacement à travers les frontières autres que celles qui sont couvertes par la Convention relative au statut des réfugiés, notamment celles provoquées par le changement climatique et les catastrophes. Cet appel a donné de l'élan à un certain nombre de développements en 2010–2011[62], notamment l'adoption en décembre 2010 du paragraphe 14(f) du Cadre de l'adaptation de Cancún, qui invitait les États à adopter des mesures propres à « favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques, selon les besoins, aux niveaux national, régional et international »[63].

En février 2011, l'UNHCR a organisé une Réunion d'experts sur le changement climatique et les

---

59 Informations extraites de la lettre classée dans les dossiers internes de l'UNHCR. Voir aussi la Division de la protection internationale, 24 juin 2010, « UNHCR's Leadership of the Protection Cluster in Natural Disasters », pour un résumé du contexte, de l'expérience et du rôle de l'UNHCR à ce jour et des propositions concernant le leadership et la mise en œuvre.

60 Lettre classée dans les dossiers internes de l'UNHCR.

61 UNHCR, 18 novembre 2011, Évènement intergouvernemental au niveau ministériel des États membres des Nations Unies à l'occasion du soixantième anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et du cinquantième anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (7–8 décembre 2011), *Note d'information* pour les tables rondes, document officiel des Nations Unies HCR/MINCOMMS/2011/08, p. 4. L'UNHCR a déjà mené quelques travaux normatifs sur l'apatridie et les déplacements liés au changement climatique, toutefois, le consensus aujourd'hui est que cette voie est vaine, car elle implique un trop grand nombre de variables (p. ex, les questions non résolues dans le droit international concernant la détermination du moment où un État cesse d'exister) et qu'il existe d'autres domaines dans lesquels l'UNHCR pourrait mieux investir son énergie. Toutefois, certains enseignements utiles du contexte d'apatridie pourraient être adaptés, par exemple, lorsque les naissances ne sont pas enregistrées, lorsque les registres sont détruits (p. ex., inondations), lorsque les femmes ne peuvent pas transmettre leur nationalité, etc., des situations qui peuvent poser problème en cas de catastrophe ou lorsque les personnes sont forcées de se déplacer et ne peuvent pas transmettre leur nationalité à leurs enfants. Par exemple, au lendemain du séisme d'Haïti en 2010, le rôle de prévention de l'apatridie de l'UNHCR a été fondamental en Haïti et dans les États voisins où les personnes d'origine haïtiennes vivaient sans papiers et dans l'impossibilité de déclarer les naissances et, par conséquent, étaient privées d'accès aux droits fondamentaux.

62 Pour une analyse détaillée, voir Jane McAdam, 2014 (*op.cit.* 10) et la littérature citée.

63 Décision 1/CP.16, Les accords de Cancún : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention, document officiel des Nations Unies FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 mars 2011, paragr. 14(f), http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/fre/07a01f.pdf.

déplacements forcés à Bellagio. L'un des objectifs stratégiques était probablement d'apporter à l'UNHCR une base de preuves solides et récentes fournies par des experts afin d'étayer son objectif annuel. Les participants ont largement admis les points suivants : *Il est nécessaire d'élaborer un cadre ou un instrument directeur global à appliquer aux situations de déplacement externe autres que celles couvertes par la Convention de 1951, en particulier aux déplacements résultant de catastrophes soudaines. Les États, en coopération avec le HCR et d'autres organisations internationales, sont encouragés à étudier cette perspective plus en profondeur. Il conviendrait aussi de voir si un tel cadre ou instrument ne devrait pas également porter sur d'autres formes contemporaines de déplacement externe*[64].

Par ailleurs : *Compte tenu de l'ampleur des problèmes en jeu, il est nécessaire d'adopter une approche concertée reposant sur les principes de la coopération internationale et du partage des charges et des responsabilités. L'expertise du HCR quant aux dimensions du déplacement relatives à la protection en fait un acteur particulièrement précieux*[65].

Ces conclusions ont permis de donner une impulsion importante à la Conférence de Nansen sur le changement climatique et les déplacements au XXI[e] siècle, qui s'est tenue à Oslo en juin 2011 et qui a été largement appuyée par l'UNHCR[66]. Son résultat, les Principes de Nansen, reflétait de nombreux messages clés de la réunion d'experts de l'UNHCR à Bellagio, notamment la proposition d'un cadre directeur global[67]. Les Principes de Nansen mettent également en exergue la responsabilité des États de s'assurer que la législation, les institutions et les ressources appropriées ont été mises en place, particulièrement en matière de stratégies de réduction des risques de catastrophe[68].

3.3 PROJET PILOTE DE 2011

Le 26 octobre 2010, le Haut-Commissaire a adressé un écrit au CSU concernant l'absence de continuité dans le leadership du groupe de protection au niveau des pays, où il suggérait des critères concernant l'engagement futur de l'UNHCR. Il proposait deux conditions préalables essentielles : (a) le consentement clair de l'État concerné ; et (b) une demande de la part du coordonnateur humanitaire, suivie de consultations étroites avec le gouvernement et l'équipe de pays pour l'action humanitaire. Si un mécanisme de coordination de la protection existe déjà et qu'il est dirigé par une autre agence, alors l'UNHCR appuierait cette institution (comme cela a été le cas en Haïti). Si aucun mécanisme de coordination de la protection n'est en place et qu'aucune agence n'est prête à assumer la coordination, alors l'UNHCR aurait l'obligation de remplir cette fonction. Le CSU a fait part de son accord dans une lettre datée du 15 novembre 2010, suggérant que, en règle générale, l'UNHCR soit désigné responsable de la coordination du groupe de protection dans les situations de catastrophe, sauf avis contraire de l'État concerné. Il précisait que le HCDH et l'UNICEF approuvaient cette décision et suggérait un essai pendant 12 mois. Le Haut-Commissaire a accepté la proposition dans une lettre du 7 décembre 2010. Le projet a été étudié et adopté par les dirigeants du CPI le 15 décembre 2010[69].

En janvier 2011, une notification du projet pilote a été communiquée aux membres du Comité exécutif de l'UNHCR. Le Haut-Commissaire a donné son assurance quant à la responsabilité du mandat principal de l'UNHCR et a indiqué qu'il espérait que le rôle de leadership de la protection dans les situations de

---

64 UNHCR, « Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement » (Bellagio, Réunion d'experts, 22–25 février 2011), p. 1 http://www.unhcr.org/4da2b5e19.pdf.

65 *Ibid.*, p. 2.

66 D'après l'UNHCR, elles ont « alimenté directement » le forum : José Riera (*op.cit.* 49), p. 5.

67 UNHCR (*op.cit.* 63), p. 1 et 2.

68 Principes de Nansen, recommandations découlant de la Conférence de Nansen sur le changement climatique et les déplacements au XXIe siècle, tenue à Oslo, les 6 et 7 juin 2011, Principes II, V et VI, https://goo.gl/PdtVnx.

69 Lettres classées dans les dossiers internes de l'UNHCR

catastrophe permettrait de maintenir des espaces ouverts et d'améliorer la protection des réfugiés[70].

De nombreux États ont accueilli favorablement le projet lors de la réunion consultative informelle et ont approuvé la suggestion de réaliser un examen et une évaluation à l'issue de l'essai et réitéré l'appel à la consultation interinstitutions. L'UNHCR a préparé cette question en vue de son débat par le Comité permanent en juin, toutefois les soutiens exprimés antérieurement ont commencé à se dissiper[71]. Plusieurs délégations ont reconnu le besoin d'élaborer des stratégies concernant l'évolution des déplacements, tandis que d'autres appelaient à la prudence et suggéraient que l'UNHCR axe ses efforts sur la mise en œuvre plus efficace des outils existants. Bien que presque la moitié des délégués ait exprimé leur appui sur le principe pour que l'UNHCR assume le rôle de leadership, nombre d'entre eux ont émis des réserves quant à la pertinence de permettre à l'UNHCR d'assumer des responsabilités et des activités supplémentaires[72]. Le rôle de leadership de l'UNHCR continuait d'être appuyé, avec toutefois des réserves quant à sa pertinence. La promesse d'une évaluation semblait susciter la demande de davantage « données empiriques » afin de permettre l'évaluation des ressources mobilisées et des autres implications. La plupart des États ne semblaient plus convaincus par les informations fournies jusqu'alors ; certains insistaient sur les responsabilités prévues dans le mandat, tandis que d'autres demandaient une nouvelle évaluation indépendante « ainsi qu'une discussion entre les institutions et les États, y compris au niveau de l'Assemblée générale avant d'assigner ces responsabilités globales de coordination de la protection au HCR »[73].

Toutefois, même si le projet n'avait d'autre objectif que de formaliser le rôle assumé dans la pratique par l'UNHCR dans le cadre de sept situations de catastrophe entre 2004 et 2011[74], « [l]es délégations [demandaient] clairement de différer la désignation du HCR comme agence chef de file de la protection dans les situations de catastrophes naturelles jusqu'à ce que les questions en suspens soient résolues »[75].

Néanmoins, les discussions de l'époque sont toujours remarquables quant au degré de soutien des États pour que l'UNHCR poursuive ses interventions en cas de déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes. En effet, la nature même des objections des États laissaient entendre que la meilleure voie à suivre était de renforcer le dialogue avec les États sur cette question et de consolider l'expérience de coopération interinstitutions pour répondre aux besoins des personnes déplacées en raison des catastrophes. Lors de la réunion plénière du Comité exécutif en octobre 2011, le Haut-Commissaire a confirmé que l'UNHCR continuerait d'œuvrer en faveur de la protection des personnes déplacées dans de telles circonstances au cas par cas[76]. Les États

---

70 Lettre du 17 juin 2011 adressée par le Haut-Commissaire au président du Comité exécutif. Le Comité exécutif a été informé lors d'une réunion consultative informelle le 2 février 2011. L'UNHCR a également adressé une réponse détaillée aux questions soulevées par le Secrétaire d'État adjoint des États-Unis à la Population, aux Réfugiés et à la Migration, concernant les relations interinstitutions, les ressources impliquées, le financement et la réduction des risques de catastrophe (UNHCR a souligné que cette dernière question relève du mandat d'autres agences). D'autres questions ont été soulevées par les gouvernements à travers le Groupe africain sous la forme d'« accord », à savoir : (a) l'État concerné doit donner son consentement avant, mais également tout au long de l'opération ; (b) la zone des opérations doit être déterminée par l'État, en consultation avec l'UNHCR ; (c) toutes les opérations de l'UNHCR menées dans le cadre de situations de catastrophes naturelles doivent être financées au moyen de contributions volontaires et ne doivent pas affecter les programmes de son mandat principal ; (d) les programmes déployés dans le cadre de catastrophes naturelles ne devront pas nécessairement fournir des solutions durables ; (e) un des objectifs principaux de l'UNHCR doit être de contribuer au renforcement des capacités nationales du pays concerné, de sorte qu'il soit capable de gérer de telles situations dans le futur ; et (f) toutes les opérations de l'UNHCR doivent menées en pleine coordination et coopération avec l'État concerné.

71 Comité exécutif de l'UNHCR, 20 septembre 2011, Rapport de la cinquante et unième réunion du Comité permanent (21–23 juin 2011), document officiel des Nations Unies A/AC.96/1104. Voir de façon générale Comité exécutif de l'UNHCR, 6 juin 2011, « Rôle du HCR à l'appui d'une meilleure réponse humanitaire pour la protection des personnes touchées par les catastrophes naturelles », document officiel des Nations Unies EC/62/SC/CRP.19, paragr. 4 et sources citées ici ; Comité exécutif de l'UNHCR, 23 février 2011, *« Questions and Answers on UNHCR's Protection Cluster Coordination Role in Natural Disasters »*, document officiel des Nations Unies EC/62/SC/INF.1 ; Bryan Deschamp, Michelle Azorbo et Sebastian Lohse, juin 2010, *Earth, Wind and Fire: A Review of UNHCR's Role in Recent Natural Disasters*, UNHCR, PDES/2010/06.

72 Comité exécutif de l'UNHCR, Rapport de la cinquante et unième réunion du Comité permanent, « Rôle du HCR [...] » (*op.cit.* 70), paragr. 31.

73 Comité exécutif de l'UNHCR, Rapport de la cinquante et unième réunion du Comité permanent, « Rôle du HCR [...] » (*op.cit.* 70) paragr. 30–33.

74 Comité exécutif de l'UNHCR, Rapport de la cinquante et unième réunion du Comité permanent, « Rôle du HCR [...] » (*op.cit.* 70), paragr. 9.

75 *Ibid*70, paragr. 32.

76 Comité exécutif de l'UNHCR, 3 octobre 2011, Compte-rendu analytique de la 648e séance, document officiel des Nations Unies A/AC.96/SR.648, paragr. 15. Voir aussi Comité exécutif de l'UNHCR, 3 octobre 2011, Summary Record of the 649th Meeting, document officiel des Nations Unies A/AC.96/SR.649, paragr. 25, indiquant que les problèmes relatifs à la protection sont comparables à ceux rencontrés dans les situations de catastrophe.

ont reconnu qu'il existait effectivement des lacunes dans le leadership en matière de protection, que les déplacements posaient un problème réel et que le rôle de l'UNHCR était important.

Par exemple, la Norvège a rappelé l'ampleur de la famine dans la Corne de l'Afrique, le nombre accru de personnes déplacées à cause d'aléas naturels et l'absence d'un cadre approprié régissant la protection[77]. L'Espagne a également mentionné la Corne de l'Afrique et l'intensification des conflits exacerbée par les effets du changement climatique et les crises économiques[78]. L'Allemagne a indiqué que le système humanitaire devait s'adapter afin de traiter les questions « comme le changement climatique, les nouveaux modèles de catastrophes naturelles, les inondations et l'insécurité de l'accès à l'eau et les conflits armés »[79]. Le Maroc a soutenu la proposition de « réactiver » le dialogue sur les problèmes dans le domaine de la protection[80] ; les Pays-Bas ont accueilli favorablement la proposition du projet pilote[81] ; la Chine et la Namibie ont soutenu le renforcement des systèmes d'intervention d'urgence et de la coordination avec les autres agences[82]. Le Mexique a souligné la nécessité de poursuivre que le dialogue international sur la *protection* des personnes déplacées à la suite d'une catastrophe naturelle avec toutes les organisations humanitaires, afin de définir des réponses globales efficaces[83], tandis que selon la perspective d'acteurs non étatiques, l'HIAS et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont appuyé le leadership de l'UNHCR concernant les déplacements liés à des catastrophes[84]. La France, reprenant un point traité cette même année dans la « Note sur la protection internationale »[85], a jugé intéressante la proposition d'élaborer un « cadre d'orientation mondial sur les déplacements liés aux changements climatiques et à d'autres grands courants internationaux »[86]. La Fédération de Russie et l'Inde sont les seuls pays ayant adressé une mise en garde, le premier considère que le régime international de protection doit continuer à être régi par la Convention de 1951 et son Protocole de 1967, et que le mandat de l'UNHCR ne doit pas être modifié[87] ; et le second appelle à ne pas faire l'amalgame entre « les questions relatives à l'asile et celles relatives aux migrations, y compris leurs liens avec les changements climatiques »[88].

Le Haut-Commissaire a conclu en rappelant à nouveau l'importance de reconnaître qu'il existait des lacunes importantes dans le régime de protection en raison des nouvelles formes de déplacements causées par des facteurs multiples. Malgré les préoccupations « habituelles » apparentes, aucun État n'a contesté le rôle de protection de l'UNHCR en tant que tel. De fait, même si certaines questions ont ralenti les progrès dans ce domaine, l'UNHCR a toujours été en mesure de poursuivre le dialogue à ce sujet, de renforcer son rôle actif dans la réponse aux besoins de protection[89] et de participer au développement progressif en contribuant à des initiatives dirigées par les États ne relevant pas du cadre du Comité exécutif.

---

77 Document officiel des Nations Unies A/AC.96/SR.649 (*op.cit.* 75), paragr. 2 et 5 ; voir aussi les observations de Djibouti, paragr. 8.

78 Document officiel des Nations Unies A/AC.96/SR.651 (*op.cit.* 39), paragr. 40 ; voir aussi Costa Rica, paragr. 44 et Tchad, paragr. 80.

79 Document officiel des Nations Unies A/AC.96/SR. 649 (*op. cit.* 75), paragr. 9 et 10.

80 *Ibid.*, paragr. 57.

81 *Ibid.*, paragr. 103.

82 Document officiel des Nations Unies A/AC.96/SR.651 (*op.cit.* 39), paragr. 20 et 24.

83 Comité exécutif de l'UNHCR, 5 octobre 2011, Compte-rendu analytique de la 652e séance, document officiel des Nations Unies A/AC.96/SR.652, paragr. 9. Voir aussi Comité exécutif de l'UNHCR, 6 octobre 2011, Compte-rendu analytique de la 654e séance, document officiel des Nations Unies A/AC.96/SR.654, paragr. 5 (Irlande) ; références de l'UNHCR en 2007 à son « droit de regard » (*op.cit.* 38).

84 Comité exécutif de l'UNHCR, 5 octobre 2011, Compte-rendu analytique de la 653e séance, document officiel des Nations Unies A/AC.96/SR.653, paragr. 13 et 19.

85 Comité exécutif de l'UNHCR, 28 juin 2011, Compte-rendu analytique de la 1068e séance, document officiel des Nations Unies A/AC.96/1068, paragr. 16.

86 Document officiel des Nations Unies A/AC.96/SR. 654 (*op.cit.* 82), paragr. 4. Mme Ingres (France) a demandé si les textes protégeant les déplacés internes et les réfugiés sont suffisants pour encadrer ces nouveaux types de déplacements. Selon elle, une réflexion sur les enjeux globaux de la protection semble d'autant plus importante que le HCR souhaitait s'engager davantage dans la protection en cas de catastrophe naturelle. Elle estime par ailleurs que plusieurs questions mériteraient d'être étudiées, notamment comment réagir à une multiplication des déplacements, quel statut attribuer et quelle protection offrir aux personnes déplacées à la suite de changements climatiques, et enfin, quelle serait la responsabilité des États ?

87 Document officiel des Nations Unies A/AC.96/SR.649 (*op.cit.* 75), paragr. 60 ;

88 Document officiel des Nations Unies A/AC.96/SR.652 (*op.cit.* 82), paragr. 5 ; Voir aussi le Rapport (*op.cit.* 70), paragr. 30–34.

89 Par exemple, en avril 2014, le BCAH et l'UNHCR ont publié une note conjointe sur les situations de déplacements multiples et la coordination dans la pratique, décrivant les responsabilités et les rôles respectifs des institutions, lesquels ont ensuite été mieux précisés en septembre 2016.

En novembre 2011, le Haut-Commissaire s'est adressé au Conseil de sécurité des Nations Unies. Il expliquait que de plus en plus de personnes étaient « contraintes de fuir pour des raisons non prévues par la Convention de 1951 relative au statut de réfugié »[90] et décrivait le changement climatique comme « le grand défi de notre temps [...] qui s'ajoute à l'ampleur et à la complexité des déplacements humains »[91]. Selon lui, la communauté internationale devrait « formuler et adopter un ensemble de principes, visant spécifiquement à renforcer la protection et à trouver des solutions pour les personnes qui ont été contraintes de quitter leur pays suite à des catastrophes naturelles et qui ne peuvent pas être considérées comme des réfugiés en vertu du droit international »[92].

3.4 RÉUNION MINISTÉRIELLE DE DÉCEMBRE 2011 ET CRÉATION DE L'INITIATIVE NANSEN

La réunion ministérielle de l'UNHCR en décembre 2011 n'a pas permis de parvenir à un consensus sur l'élaboration d'un cadre d'orientation mondial sur les déplacements au-delà des frontières, provoqués notamment par les effets du changement climatique. Cinq pays seulement ont soutenu explicitement la proposition : l'Allemagne, le Costa Rica, le Mexique, la Norvège et la Suisse[93]. Après avoir constaté qu'une approche plus cohérente était nécessaire à l'échelle internationale pour répondre aux besoins de protection des personnes déplacées au-delà des frontières de leur pays en raison de catastrophes (notamment du changement climatique) et avoir rappelé les Principes Nansen, ces pays se sont engagés « à coopérer avec les États intéressés et les autres acteurs pertinents, notamment le HCR, pour obtenir une meilleure compréhension de ces mouvements transfrontaliers aux niveaux régional et sous-régional, identifier les meilleures pratiques et dégager un consensus sur la meilleure façon d'aider et de protéger les personnes touchées »[94].

Afin de mettre en œuvre cette promesse, la Norvège et la Suisse ont créé en octobre 2012 un nouveau processus intergouvernemental : l'Initiative Nansen sur les déplacements au-delà des frontières liés aux catastrophes. Elle représentait alors la plus grande avancée institutionnelle en matière de changement climatique, de catastrophes et de mobilité humaine. En tant que processus consultatif ascendant dirigé par les États, elle visait à « parvenir à un consensus sur l'élaboration d'un programme pour la protection qui réponde aux besoins des personnes déplacées qui franchissent des frontières internationales à cause de catastrophes naturelles, y compris des effets du changement climatique »[95]. Le processus est le résultat d'une série de consultations sous-régionales, de réunions de la société civile et de réunions d'experts. Dans le cadre d'une subvention européenne obtenue par l'UNHCR pour appuyer les activités de l'Initiative Nansen, l'UNHCR a coorganisé (en coopération avec l'Institution Brookings et l'Université de Georgetown) une réunion d'experts ayant pour objectif de formuler des orientations concernant la protection dans les situations de réinstallation planifiée à l'intérieur d'un État, à San Remo en mars 2014[96]. Une nouvelle réunion plus ciblée a été organisée à la mi-2015 à Bellagio, lors de laquelle un projet d'orientations a été formulé et communiqué aux États[97]. L'UNHCR a également commandé la publication d'un numéro spécial de la *Revue Migrations Forcées* consacré aux catastrophes et aux déplacements liés au changement climatique[98] et

---

90 António Guterres, 23 novembre 2011, « Maintenance of International Peace and Security: New Challenges to International Peace and Security and Conflict Prevention », déclaration du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, New York, http://www.unhcr.org/4ee21edc9.html.

91 *Ibid.*, p. 3. Il a précisé, cependant, que le changement climatique n'est pas une variable indépendante, mais qu'il interagit, voire renforce, les « autres déséquilibres à l'échelle mondiale ».

92 *Ibid.*, p. 5–6.

93 La promesse du Costa Rica a été tenue après la réunion.

94 UNHCR, 2012, *Engagements 2011:* Évènement intergouvernemental au niveau ministériel sur les réfugiés et les apatrides (Genève, Palais des Nations, 7–8 décembre 2011), p. 109 (Norvège) ; voir aussi p. 77 (Allemagne), p. 95 (Mexique), p. 117 (Suisse).

95 The Nansen Initiative, 20 octobre 2013, « Towards a Protection Agenda for Disaster-Induced Cross-Border Displacement: Information Note », p. 1.

96 Certaines personnes interrogées étaient surprises que l'UNHCR intervienne en matière de réinstallation planifiée. De façon générale, cette initiative était davantage perçue comme une approche opportuniste (par rapport aux fonds disponibles) que stratégique (par rapport à l'expertise de l'UNHCR).

97 Brookings Institution, Georgetown University et UNHCR, 7 octobre 2015, *Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation*, http://goo.gl/NastTA. Des orientations opérationnelles ciblées seront publiées en 2017.

98 Revue Migrations Forcées, no 49, 2015, http://goo.gl/EqrETj.



Philippines / Inondations © UNHCR / Josep Zapater

a organisé des événements parallèles sur l'Initiative Nansen lors de chaque réunion du Comité exécutif entre 2012 et 2016 (sauf en 2015, qui coïncidait avec la consultation mondiale de l'Initiative Nansen). En décembre 2015, le Dialogue du Haut-Commissaire de l'UNHCR sur les défis de protection proposait une session thématique intitulée « S'attaquer aux "nouvelles" causes profondes des déplacements : urbanisation, dégradation de l'environnement, insécurité alimentaire, rareté de l'eau, catastrophes naturelles et changement climatique ».

L'UNHCR a coordonné depuis octobre 2013 un groupe consultatif technique et informel sur les changements climatiques et la mobilité humaine, composé de l'UNHCR, de l'OIM, de l'Institut universitaire des Nations Unies pour l'environnement et la sécurité humaine (U NUEHS) PNUD, NRC, IDMC, Refugees International, l'Université de Liège et le Réseau arabe pour l'environnement et Développement (RAED). Ce groupe a fourni des soumissions conjointes à la CCNUCC et a apporté un appui technique aux parties de la CCNUCC dans le cadre des négociations sur le changement climatique jusqu'à la COP 21 de Paris. Il a également fourni un forum pour la diffusion de la recherche et des publications et la tenue de manifestations parallèles de haut niveau lors de réunions mondiales, notamment pour s'assurer que les résultats du processus de l'Initiative de Nansen soient été incorporées dans les relations internationales pertinentes.

Lors de la consultation mondiale en octobre 2015, l'Initiative Nansen a présenté son document regroupant les résultats de son travail, l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et des changements climatiques. Ce document non contraignant, approuvé par 109 États, passe en revue les lacunes normatives dans l'encadrement des déplacements, des migrations et de la réinstallation planifiée dans les situations de catastrophes et de changement climatique, et propose des actions concrètes que les États pourront appliquées aux niveaux national, régional et international afin d'y remédier. Plutôt que d'appeler à un cadre d'orientation mondial ou à un nouveau traité, l'Agenda pour la protection a adopté une approche « boîte à outils » qui propose des pratiques efficaces que les États pourront intégrer à leurs lois et politiques. Nombre de ses recommandations sont pilotées par son organe successeur, la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, créée en 2016[99].

---

99 Voir Jane McAdam, 2016 (*op.cit.* 10), http://disasterdisplacement.org/.

3.5 AUTRES ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES IMPORTANTES

Les principales avancées réalisées pendant cette période concernent notamment l'intégration d'un langage important sur la mobilité humaine dans le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe[100], le Programme de développement durable à l'horizon 2030[101] et les résultats de la Conférence de Paris sur les changements climatiques en 2015[102]. Le Programme pour l'humanité, en annexe du rapport du Secrétaire général des Nations Unies pour le sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016, appelait les États à :

> [a]dopter un cadre international approprié, des lois nationales et des cadres régionaux d'ici à 2025 pour faire en sorte que les pays situés dans les régions exposées aux catastrophes soient prêts à accueillir et protéger les personnes déplacées au-delà des frontières qui n'ont pas le statut de réfugié[103].

Le rapport du Secrétaire général en vue de la réunion de haut niveau du 19 septembre 2016 sur les déplacements massifs de réfugiés et de migrants, tenue à New York, rappelait à nouveau les risques posés par les déplacements liés aux effets des catastrophes et du changement climatique et signalait la nécessité de renforcer la coopération internationale et la protection internationale, ainsi que d'accorder plus d'attention aux causes profondes[104].

Les trois domaines de travail qui étaient au début bien distincts, à savoir i) combler les lacunes politiques concernant les « réfugiés climatiques », ii) remédier aux lacunes au niveau des réponses opérationnelles pour les personnes déplacées dans leur propre pays à cause d'une catastrophe, et iii) lutter contre les effets du changement climatique sur les personnes relevant de la compétence de l'UNHCR, ont convergé progressivement et sont désormais beaucoup plus nuancés[105]. L'intérêt des organisations et la diversité des activités se sont fortement accrus.

Au cours des cinq dernières années, l'attitude des États a considérablement évolué ; ils sont désormais mieux sensibilisés aux effets des catastrophes et du changement climatique, leur volonté de s'engager dans ce sens s'est accrue et ils acceptent le rôle joué par l'UNHCR dans le domaine opérationnel et dans le domaine normatif[106]. Ce changement peut s'expliquer par l'importante réflexion conceptuelle fondée sur des éléments probants menée par l'Initiative Nansen et par d'autres processus dans lesquels l'UNHCR était fortement impliqué, ainsi que par les efforts de l'UNHCR pour démontrer ses capacités de réponses opérationnelles intervenant dans de nombreuses situations de déplacements liés aux catastrophes[107]. L'UNHCR continue à œuvrer en tant que partenaire de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes, dans le cadre de laquelle il dirige de nombreuses activités. Par ailleurs, l'agence participe activement au groupe de travail sur les déplacements liés aux effets négatifs du changement climatique, créé lors des négociations sur le changement climatique de Paris, en vertu du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques.

Avec le recul, nous pouvons affirmer que les premiers travaux de l'UNHCR sur le changement climatique, les catastrophes et les déplacements étaient certes prématurés, mais ils étaient visionnaires et ont permis de parvenir à un plan d'action mondial.

---

[100] Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015–2030), document officiel des Nations Unies A/RES/69/283, 23 juin 2015, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/283.

[101] Transformer notre monde : Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, document officiel des Nations Unies A/RES/70/1, 25 septembre 2015, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=/english/&Lang=F.

[102] UNFCCC, 29 janvier 2016, décision 1/CP.21, Adoption de l'Accord de Paris, document officiel des Nations Unies FCCC/CP/2015/10/Add.1.

[103] Secrétaire général des Nations Unies, 2 février 2016, *Une seule humanité, des responsabilités partagées*, Rapport du Secrétaire général pour le sommet mondial sur l'action humanitaire, document officiel des Nations Unies A/70/709, annexe p. ix.

[104] Secrétaire général des Nations Unies, 21 avril 2016, *Sûreté et dignité : Gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants*, Rapport du Secrétaire général, document officiel des Nations Unies A/70/59, paragr. 3, 18, 27, 47, 93, 119.

[105] UNHCR (*op.cit.* 31), p. 14.

[106] Voir, par exemple, « Conference Statement and Official Delegations Supporting the Protection Agenda », 13 octobre 2015, in The Nansen Initiative, décembre 2015, *Global Consultation Conference Report: Geneva, 12–13 October 2015*, Genève, p. 59–60, qui (p. 60) salue le « dispositif institutionnel renforçant la coordination et la coordination entre l'UNHCR, l'OIM et d'autres organisations compétentes ».

[107] Voir UNHCR (*op.cit.* 31), annexe D (Tableau des opérations en situation de catastrophe [1999–2016]).

4

MANDAT DE L'UNHCR

Le « mandat » de l'UNHCR est en premier lieu déterminé par ses statuts, adoptés par l'Assemblée générale en décembre 1950. Toutefois, en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale, il est également déterminé par les instructions et les directives qu'il reçoit de cette instance et du Conseil économique et social (CES)[108]. Les références au « mandat principal » de l'UNHCR désignent communément les fonctions prévues au paragraphe 1 des statuts (« assume les fonctions de protection » des réfugiés et « recherche de solutions permanentes » aux problèmes des réfugiés). Ces fonctions revêtent une importance historique, notamment car elles sont « intégrées » dans le régime *juridique* international de protection des réfugiés (Convention de 1951 et son protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés et autres textes régionaux), toutefois, elles doivent également être interprétées dans le contexte et à la lumière du rôle de l'UNHCR en tant qu'agence pour les réfugiés *et de protection*.

Le lien entre les responsabilités de l'UNHCR à l'égard des réfugiés et son rôle humanitaire en général est depuis toujours une tension dynamique et les responsabilités institutionnelles approuvées par les États ne sont pas nécessairement adaptées ni assorties à leurs obligations légales internationales[109]. Cette tension suscite parfois un débat concernant les personnes visées par le mandat de l'UNHCR. En 1973, l'Assemblée générale avait demandé au Haut-Commissaire « de poursuivre ses activités d'assistance et de protection en faveur des réfugiés relevant de son mandat aussi bien qu'en faveur de ceux auxquels il offre ses bons offices ou qu'il est appelé à aider conformément aux résolutions pertinentes »[110]. En 1977, le Haut-Commissaire a demandé au Comité exécutif de préciser la différence entre réfugiés et personnes déplacées[111]. Même si aucun avis officiel n'a été formulé, une vision générale des responsabilités de l'UNHCR en matière de protection continue d'être reflétée dans les résolutions de l'Assemblée générale[112].

Les compétences et les responsabilités de l'UNHCR se sont considérablement élargies depuis sa création, notamment au regard de ses Statuts, des bons offices et de l'assistance, ainsi que de la protection et des solutions. La catégorie de bénéficiaires a également évolué par rapport à celle décrite dans les Statuts, à celle des compétences extérieures assistées par les bons offices, ainsi qu'à celle définie dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et dans les directives du Comité exécutif. Elle concerne désormais une catégorie générale de personnes dont la protection relève de la communauté internationale, à savoir, les réfugiés au sens prévu dans les statuts de l'UNHCR et dans la Convention de 1951 et son protocole de 1967, les réfugiés au sens prévu dans les traités et accords régionaux, certains groupes de personnes déplacées

108 Voir les Statuts de l'Office du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, résolution 428 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 14 décembre 1950, paragr. 3 : « Le Haut-Commissaire se conforme aux directives d'ordre général qu'il recevra de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social ». Voir aussi paragr. 9 : « Le Haut-Commissaire s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale, notamment en matière de rapatriement et de réinstallation dans la limite des moyens dont il dispose ».

109 Cela est plus évident, peut-être, dans le « fossé » qui existe entre les obligations de protection des États et le rôle et la responsabilité de l'UNHCR de rechercher des solutions.

110 Résolution 3143 (XXVIII) de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 14 décembre 1973, paragr. 2 (italique ajouté).

111 Pour la déclaration du Haut-Commissaire devant le Comité exécutif, voir Report of the 28th Session of the UNHCR Executive Committee, document officiel des Nations Unies A/AC.96/549, du 19 octobre 1977, annexe ; et pour un résumé du point de vue des États, voir paragr. 21 et 26 ; la déclaration liminaire du Haut-Commissaire est résumée aux paragr. 9-16 ; sa demande concernant la distinction entre réfugiés et personnes déplacées est résumée au paragr. 14.

112 Par exemple, la résolution 32/68 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 8 décembre 1977, notait « l'œuvre remarquable qu'a accompli le Haut-Commissariat en fournissant une *protection* internationale et une assistance matérielle aux réfugiés et aux personnes déplacées » (italique ajouté), tandis que la résolution 35/41 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 25 novembre 1980, paragr. 1, mentionnait les responsabilités menées à bien par l'UNHCR « en protégeant et en aidant les réfugiés et les personnes déplacées » (italique ajouté).

au-delà des frontières, les personnes déplacées dans leur propre pays, les personnes apatrides et les autres personnes « relevant de la compétence » de l'UNHCR, et pour qui l'Assemblée générale et les États peuvent demander des interventions pertinentes.

Outre ces considérations purement humanitaires, cette évolution est la preuve de la sensibilisation de la communauté internationale aux besoins communs de protection dans les situations de crise humanitaire, au même titre que l'assistance, et que le manque de protection est une grande préoccupation d'ordre international. Cette « insuffisance » est observée sur le plan juridique ou dans les faits. Elle peut être due à la crainte de persécution ou à des violations des droits de l'homme, à des catastrophes provoquées par l'homme (conflit, violence, etc.), ou inhérente à des catastrophes induites par des aléas naturels. Le rapport de 1986 du Groupe d'experts gouvernementaux sur la coopération internationale en vue d'éviter de nouveaux courants de réfugiés a par exemple contourné les problèmes de définition en se concentrant sur les « déplacements de populations forcés », dont les facteurs de coercition « devaient être entendus dans un sens large englobant une multitude de causes naturelles, politiques et socio-économiques ainsi que les facteurs qui contraignent directement ou indirectement les personnes à fuir »[113].

Comme indiqué antérieurement, le Groupe de travail sur les solutions et la protection du Comité exécutif de 1991, mentionné plus haut[114], a abordé spécifiquement la question de la protection pour les personnes déplacées en raison des catastrophes et un document de réflexion sur les « personnes relevant de la compétence du Groupe » présenté lors d'une réunion intersession du Comité exécutif en avril 1992 soulignait la distinction entre l'« obligation » pour la communauté internationale de fournir une protection et les réponses discrétionnaires des États[115]. S'il était généralement admis que les problèmes de protection devaient être traités, la manière de procéder n'était cependant pas clairs[116]. De façon générale, le débat « académique » a désormais été rattrapé par les engagements opérationnels de l'UNHCR dans les situations de déplacements liés à une multitude de « causes » et par ses contributions au renforcement de la coordination du système de réponse humanitaire des Nations Unies.

Les préoccupations relatives au « mandat », au « mandat fondamental » et à la « souveraineté » peuvent être considérées comme interdépendantes. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à la suite d'une catastrophe restent, bien entendu, des citoyens ayant droit à la protection de leurs droits et de leur bien-être par leur propre État. Les solutions et les actions des États peuvent être prévues et déterminées par le droit international et les obligations internationales, toutefois, l'État demeure le premier responsable[117]. C'est l'une des raisons pour lesquelles la contribution et la coopération de la communauté internationale sont considérées comme *complémentaires* aux efforts des États et que le renforcement des capacités et la formation, dans le but de fournir et renforcer les capacités des institutions nationales, sont fondamentaux dans toute stratégie future. Les préoccupations formulées à l'égard de la souveraineté des États et du mandat sont des rappels utiles du rôle de « catalyseur » des institutions internationales, même si la protection demeure une préoccupation de dimension internationale.

---

113 « International Co-operation to Avert New Glows of Refugees: Note by the Secretary-General », document officiel des Nations Unies A/41/324, 13 mai 1986, paragr. 26. La note considérait également les catastrophes naturelles et la *force majeure* comme une cause de l'afflux de réfugiés, notamment « les fortes inondations, les sécheresses prolongées, l'érosion et la désertification du sol, pouvant menacer directement la vie et la sécurité d'une personne ou indirectement en détériorant gravement sa situation économique, plus particulièrement sa situation alimentaire et sanitaire » (paragr. 42). Elle recommandait aux États, individuellement et collectivement, en coopération avec les organismes internationaux compétents, de prendre des dispositions et des mesures appropriées afin de prévenir les courants de réfugiés pouvant être causés par les catastrophes naturelles (paragr. 66[g]).

114 Voir références no 43. Le rapport a été « reçu avec satisfaction » par le Sous-comité plénier sur la protection internationale, qui recommandait de poursuivre les discussions : Rapport du Sous-comité, 9 octobre 1991, document des Nations Unies A/AC.96/781, paragr. 2-18.

115 « Protection des personnes relevant de la compétence du HCR non couvertes par la Convention de 1951 : une note d'information », document des Nations Unies EC/SCP/1992/CRP.5, avril 1992. Le Groupe africain et le Groupe latino-américain ont également présenté un document sur la portée, respectivement, de la Convention de l'OUA et de la Déclaration de Carthagène : document officiel des Nations Unies EC/1992/SCP/CRP.6, 1992.

116 Rapport de la réunion de 13 et 14 avril du Sous-comité plénier sur la protection internationale, 7 juillet 1992, document officiel des Nations Unies EC/SCP/71, paragr. 31–44.

117 Voir la résolution 71/172, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 2016, « Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés », paragr. 12. Voir aussi Commission du droit international, 2016, Rapport de la Commission du droit international : soixante-huitième session, document officiel des Nations Unies A/71/10, chapitre IV, « Protection des personnes en cas de catastrophe », texte du projet de l'article 5.

5

RAPPORT DE CARTOGRAPHIE ET ENTRETIENS DE L'UNHCR 2017

Un rapport de cartographie interne des travaux de l'UNHCR sur les déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes, élaboré en décembre 2016 en vue de l'élaboration de la présente étude, souligne la portée des engagements de l'UNHCR dans ce domaine. Les activités couvrent tous les domaines de l'organisation (Haut-Commissariat et bureaux extérieurs) et concernent le plaidoyer, les avancées juridiques et politiques ainsi que les opérations. Le rapport de cartographie a permis d'identifier cinq domaines clés des activités de l'UNHCR à ce jour[118] :

1. Sur le plan opérationnel, l'institution a adopté des **pratiques efficaces** afin de prévenir et encadrer les déplacements à l'intérieur des pays et au-delà des frontières liés aux catastrophes.
2. Sur le plan juridique, l'UNHCR a une expérience solide dans le développement et l'appui de nouvelles **législations nationales, des normes internationales et régionales et des orientations** visant à mieux protéger les droits des personnes en raison de catastrophes et du changement climatique.
3. Sur le plan politique, l'UNHCR a mené des activités visant à **promouvoir la cohérence politique** et à garantir que la question des déplacements liés aux catastrophes soit réellement prise en compte dans tous les domaines politiques pertinents.
4. Afin de combler les lacunes conceptuelles et en matière de connaissance qui affaiblissent ces efforts opérationnels et politiques, l'UNHCR a également mené et commandé des **recherches et des collectes de données importantes**.
5. Enfin, l'UNHCR s'est efforcé de renforcer ses **capacités institutionnelles** afin de déployer des activités stratégiques et efficaces dans les quatre domaines précédemment cités, conformément à son rôle et à son mandat[119].

Ces cinq domaines sont résumés dans l'infographie suivante[120] :

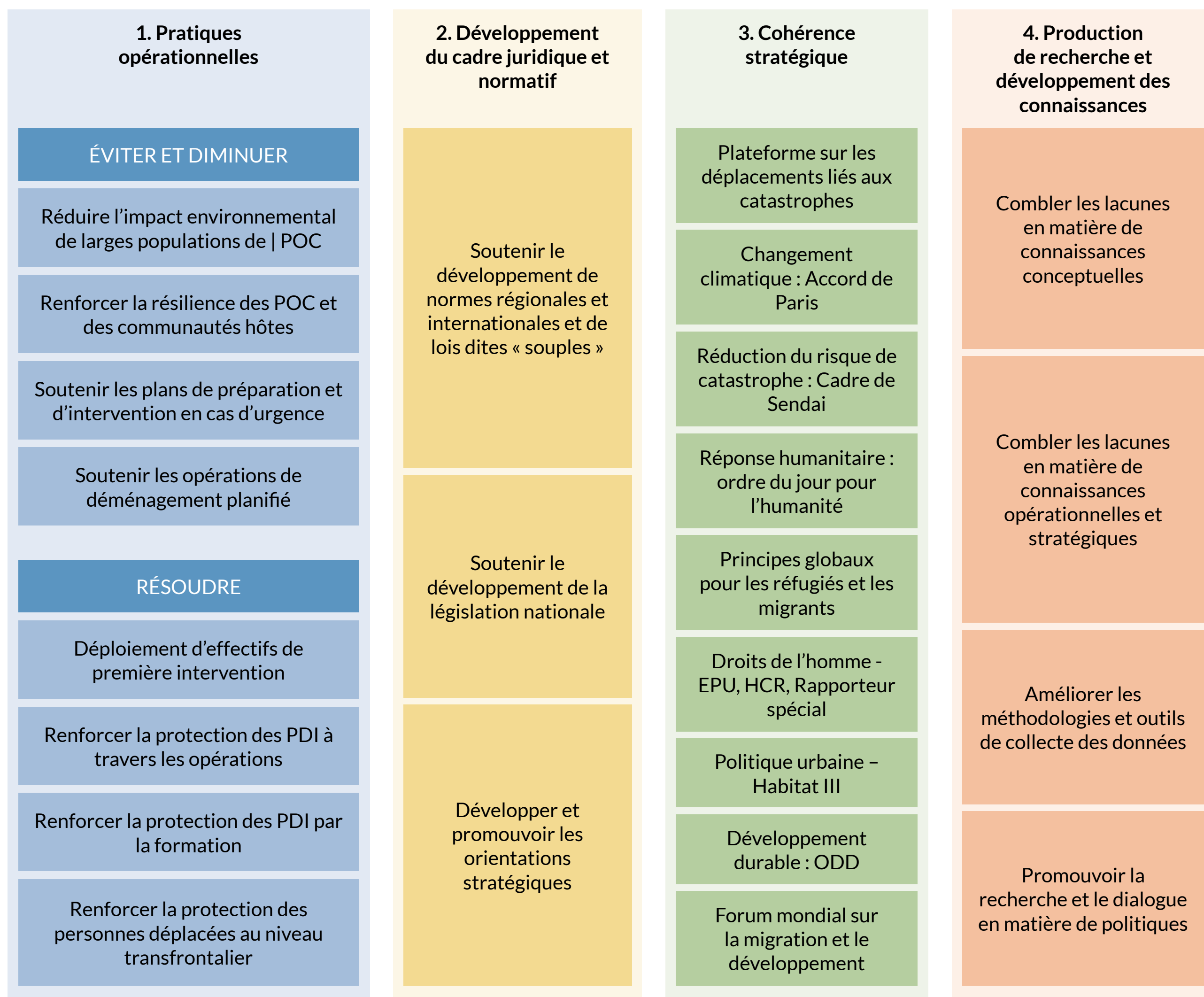
Même si le rapport de cartographie recensait un nombre considérable d'activités, il est clair que celles-ci ont été menées de manière ad hoc et en grande partie de façon isolée, sans stratégie institutionnelle systématique fournissant une orientation et une cohérence. Cette lacune a été soulignée par de nombreuses personnes interrogées qui ont fait part de leur étonnement quant à leur diversité et qui ont indiqué ne pas être au courant de ces activités auparavant. Par ailleurs, de nombreuses activités documentées ont été à l'origine menées à des fins dont le lien avec le changement climatique ou les catastrophes n'avait pas encore été établi ; ce lien a été établi avec le recul. Par conséquent, les enseignements tirés sur le terrain ont été systématiquement collectés ou alimentés à partir des processus juridiques et politiques menés ; il n'existe aucune « culture » organisationnelle de protection dans ce domaine.

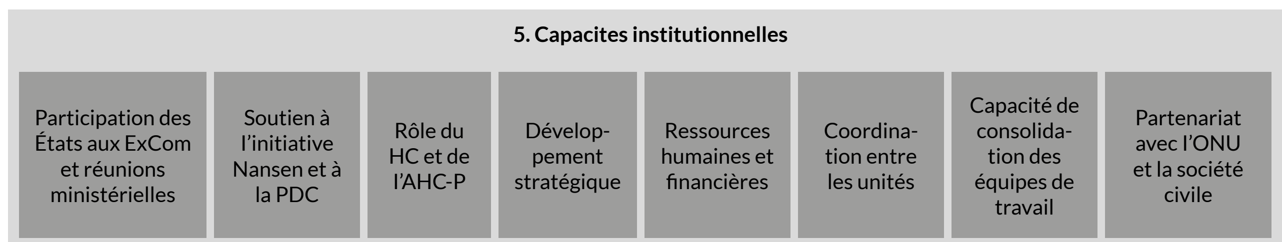
Les entretiens que nous avons réalisés ont révélé que, au niveau individuel, le personnel reconnaissait que les personnes pouvaient se déplacer pour de multiples raisons et que les facteurs des déplacements étaient souvent étroitement liés (conflit, sécheresse, pénurie de ressources, etc.), toutefois, il ne semble pas que cette réalité soit largement comprise par l'UNHCR dans son ensemble. Certains membres du personnel pensent que les déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes doivent de toute évidence entrer dans le cadre de la mission de l'UNHCR ; d'autres estiment que ce domaine constitue un concept distinct éloigné de ce qu'il considère comme le travail « fondamental » sur les conflits de l'UNHCR. Un plan stratégique devrait permettre de donner au personnel une plus grande

[118] Une « grille » des activités fournit une image très détaillée, *ibid.*, p. 14–35.

[119] *Ibid.*, p. 2-3.

[120] UNHCR, « Climate Change and Disaster Displacement: An Overview of UNHCR's Role » (*op.cit.* 52), p. 3.





marge d'action dans ce domaine et d'établir clairement qu'il fait partie intégrante de la mission de l'UNHCR, qu'il ne constitue pas simplement un intérêt et qu'il est périphérique à son rôle principal.

Sur le plan opérationnel, les activités de l'UNHCR menées jusqu'à aujourd'hui peuvent être classées de la manière suivante :

1. Mise en place de mesures relatives à la réduction des risques de catastrophe et à la préparation en fonction de la planification des campements et des établissements humains de l'UNHCR, afin d'éviter des déplacements secondaires et de prévenir les effets néfastes sur l'environnement local.
2. Renforcement de la résilience des personnes relevant de la compétence de l'UNHCR (et des populations locales) en vue d'éviter les déplacements secondaires.
3. Réponse aux besoins de protection et d'assistance au lendemain d'une catastrophe, aussi bien pour les réfugiés que les personnes déplacées dans leur propre pays[121].

[121] Au moins 45 cas ont été recensés, dont 43 concernent des personnes déplacées dans leur propre pays, *Ibid.*, p. 4.

4. Assistance à la réinstallation planifiée après une catastrophe et prévention de déplacements futurs.

La plupart des engagements opérationnels étaient « spontanés » plutôt que « stratégiques », c'est-à-dire que l'UNHCR était déjà sur le terrain et que l'État d'accueil lui a demandé assistance. La nature de l'engagement de l'UNHCR varie selon les situations (« protection », assistance matérielle, etc.) Tandis que la présence sur le terrain semble évidente, des ressources supplémentaires sont nécessaires et peuvent parfois être considérables. L'assistance en situation de catastrophe ne devrait pas nécessiter le redéploiement du personnel en fonction et des ressources existantes, mais le déploiement d'équipes d'urgence formées et l'allocation d'un budget spécial. De même que dans d'autres situations de déplacement, le rôle de protection de l'UNHCR doit se prolonger au-delà de la phase d'urgence initiale.

Sur le plan normatif, les activités de l'UNHCR menées jusqu'à aujourd'hui peuvent être classées de la manière suivante :

1. Promotion du développement juridique aux niveaux national, régional et international dans le but de combler les lacunes de protection pour les personnes déplacées en raison du changement climatique et de catastrophes[122].
2. Promotion d'une cohérence politique et d'un leadership concernant les normes relatives à la protection (y compris la détermination de la portée/des limites du droit régissant le statut des réfugiés aux niveaux international et régional)[123].
3. Élargissement de la base de connaissances en promouvant la recherche (généralement externalisée ou collaborative)[124].
4. Explication de la connexion entre les facteurs de déplacement et promotion de la clarté terminologique (absence d'une définition claire des termes « changement climatique » et « réfugiés »)[125].

Sur le plan institutionnel, le leadership dans ce domaine a été engagé par le précédent Haut-Commissaire, António Guterres, qui attirait régulièrement l'attention sur « l'accentuation des tendances » du changement climatique qui influencerait considérablement les futurs déplacements. Le Haut-Commissaire assistant actuel, Volker Türk, poursuit sur cette voie et souligne notamment la connexion étroite entre les conflits, le changement climatique et d'autres facteurs (et par conséquent l'importance de l'engagement de l'UNHCR). Toutefois, comme indiqué plus haut, ce domaine doit être intégré à l'ensemble de l'institution et, bien qu'il existe un intérêt général certain, le personnel le considère généralement comme un élément périphérique aux activités « fondamentales ».

Une approche adaptée et solide à l'égard du changement climatique, des catastrophes, des déplacements et de la protection – aux niveaux institutionnel, normatif et opérationnel – permettra de changer la vision au sein de l'organisation et de créer des réponses systématiques et plus cohérentes. Premièrement, la liaison et la coordination entre les instruments opérationnels et normatifs de l'UNHCR doivent être renforcées et faire en sorte que les informations et les bonnes pratiques circulent dans les deux sens et s'informent mutuellement. Deuxièmement, tant au niveau opérationnel que normatif, la collaboration et la coordination avec d'autres institutions sont particulièrement importantes, comme l'ont souligné les États eux-mêmes. Troisièmement, un ensemble de priorités stratégiques claires aideront l'UNHCR à définir ses interventions internes et externes et à déterminer ses demandes de ressources et leur affectation.

---

[122] Par exemple, promotion des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, élargis aux situations de catastrophe ; garantie de la reconnaissance des déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes dans la Déclaration du Brésil de 2014 ; rôle déterminant dans l'Initiative Nansen sur les déplacements au-delà des frontières liés aux catastrophes et dans la plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes ; élaboration des orientations sur la réinstallation planifiée (en collaboration avec Brookings et l'Université Georgetown) ; appui au développement d'une législation nationale sur le continent américain, *Ibid.*, p. 6. Ce développement peut également se réaliser dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, dans la mesure où les États se sont engagés à élaborer des instruments nationaux et des politiques expliquant la manière dont ils mettront en œuvre l'Accord de Paris. Cela pourrait être une opportunité pour influencer la préparation et la réponse aux déplacements.

[123] Par exemple, voir *Ibid.*, p. 7–8.

[124] Par exemple, voir *Ibid.*, p. 8-10.

[125] Un travail dans ce sens a été largement mené lors des réunions internationales ; toutefois, il faudrait à présent sensibiliser l'opinion publique.

6
CONCLUSIONS GÉNÉRALES

6.1 RÔLE DE L'UNHCR

L'UNHCR est déjà clairement engagé dans le domaine des déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes, au niveau normatif (à travers le développement de lois et de politiques) et au niveau opérationnel (à travers la protection et l'assistance sur le terrain). Toutefois, cet engagement doit être institutionnalisé et intégré. Malgré les efforts réguliers pour cartographier les activités de l'UNHCR dans ce domaine au fil du temps, on constate une absence de mémoire institutionnelle (autre raison pour laquelle la collecte des données et l'enregistrement systématique de celles-ci doivent impérativement être renforcés).

L'engagement de l'UNHCR en matière de déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes est majoritairement axé sur l'*extérieur*. Au sein de l'UNHCR, il n'est généralement pas reconnu comme un domaine d'expertise ou d'expérience et ne fait pas encore partie de la culture de l'institution. Dans l'ensemble, la sensibilisation concernant l'engagement de l'UNHCR dans ce domaine est quasi inexistante. Les personnes qui œuvrent sur le terrain considèrent généralement comme une évidence que l'UNHCR fournisse (comme c'est déjà le cas) une protection et une assistance au lendemain d'une catastrophe lorsqu'un gouvernement en fait la demande. Pour elles, il est inconcevable de ne pas fournir une aide humanitaire dans de telles situations, d'autant plus lorsque les communautés d'accueil soutiennent les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays. Ceux qui travaillent dans le domaine juridique et normatif sont plus prudents, notamment à l'égard du développement de normes juridiques et de politiques internationales eu égard au mandat de l'institution. Toutefois, ce point de vue semble en partie lié à la question du manque de capacités et de ressources et non au mandat au sens strict.

Les personnes interrogées pensaient majoritairement que l'UNHCR devait intervenir dans ce domaine, au niveau normatif et opérationnel, et aussi bien dans le cadre de déplacements à l'intérieur d'un pays qu'au-delà des frontières. Aucune autre institution n'a de mandat portant sur les déplacements au-delà des frontières. En revanche, il existe déjà des engagements et des chevauchements opérationnels concernant les personnes déplacées à l'intérieur des frontières de leur propre pays. Par ailleurs, les preuves indiquent que les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays tendent à vivre dans des régions sujettes aux catastrophes et particulièrement touchées par le changement climatique, avec des campements situés sur des terrains considérés comme inappropriés pour les établissements humains. De même, les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays qui s'installent en milieu urbain s'établissent souvent dans les quartiers les plus pauvres, dans des campements illégaux sans abris, ni infrastructures, ni services de base. Dans toutes ces situations, les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays sont exposés à un risque élevé de déplacements secondaires[126]. L'UNHCR a, par conséquent, une position unique pour documenter et mieux comprendre le poids de ces facteurs sur les déplacements et la protection, mais aussi pour créer une base de données en vue de l'élaboration de politiques[127].

[126] Voir UNHCR, 2016, « UNHCR, Displacement and Disaster Risk Reduction », Note de politique pour le cadre de Sendai.

[127] Par exemple, de même que les autres habitants du pays, les réfugiés ne peuvent pas s'adresser à leurs ambassades pour demander de l'assistance ou être évacués de chez eux après une catastrophe. Souvent, ils ne sont pas vigilants aux risques géographiques et environnementaux ou n'ont pas connaissance des stratégies locales existantes. S'ils ne parlent pas la langue locale ou ne connaissent pas bien les réseaux locaux, ils n'ont pas accès aux informations de prévention et des risques.

La force principale de l'UNHCR est la protection. Cette force constitue un point d'entrée évident et indiscutable pour son travail dans ce domaine. De nombreux problèmes de protection en situation de catastrophe sont les mêmes que ceux rencontrés en situation de conflits[128] et les populations touchées sont souvent les mêmes.

6.2 LA « VALEUR AJOUTÉE » DE L'UNHCR AUX INTERVENTIONS DE PROTECTION LIÉE AUX SITUATIONS DE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET CATASTROPHES

L'expérience solide de l'UNHCR dans la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile dans le monde entier constitue un réel avantage pour les interventions en situation de déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes. Outre les principes clés du droit international relatif aux réfugiés comme le principe de non-refoulement et le principe d'asile, l'UNHCR ne connaît que trop les besoins de protection susceptibles de survenir dans *toutes* les situations de déplacement. Cette connaissance pratique lui offre un cadre normatif essentiel pour déterminer sa contribution au secours humanitaire.

Bien que chaque situation de déplacements ait des caractéristiques et des impacts différents, l'élément de protection de base est relativement évident : les personnes déplacées ont besoin d'un lieu de refuge sécurisé. Par ailleurs, comme le confirme l'expérience de l'UNHCR, leurs besoins de protection (croisés) requièrent également :

- un cadre général relatif aux droits de l'homme ;
- un accès pour tous aux services et à l'assistance ;
- l'identification des personnes les plus vulnérables et exposées à des risques ;

Bangladesh. Les personnes déplacées par les catastrophes, enfants de Cox's Bazar jouant sur des terres inondées tous les jours pendant la marée haute. Les digues de l'île sont maintenant soit trop basses pour être efficace contre l'augmentation du niveau de la mer, soit simplement n'existe pas et ont été avalées par la mer. © UNHCR / Saiful Huq Omi

- la protection des enfants, qu'ils soient accompagnés, non accompagnés ou séparés de leur famille, notamment l'accès à l'éducation et à la prise de décision conformément au principe de l'« intérêt supérieur de l'enfant » ;
- la protection des personnes exposées à des risques de trafic, d'exploitation ou de violences sexuelles et sexistes ;
- l'enregistrement des naissances et des décès ;
- l'assistance pendant la phase de relèvement et pour le remplacement des documents d'identité ou autres documents importants :
- l'accès aux moyens de subsistance ;
- le regroupement des familles ;
- l'accès à la représentation, à la consultation et à la communication.

L'expérience de l'UNHCR montre également que l'intégration du renforcement des capacités (avant et après une catastrophe) au cadre général relatif à la protection est essentielle pour consolider les institutions nationales et de la société civile, de même que la prise en compte des difficultés rencontrées par les États en matière d'« intervention ».

Bien que la « protection temporaire » soit considérée comme une réponse utile dans certaines situations de déplacement au-delà des frontières[129], son potentiel demande des recherches supplémentaires et des améliorations. En effet, le terme « temporaire » est potentiellement trompeur (problème également soulevé par les réfugiés eux-mêmes), même s'il semble occuper une place importante dans les politiques d'accueil mises en place par les États. L'expérience montre que les besoins de protection sont

---

128 Par exemple, la séparation des familles ; le risque accru de violences sexuelles et sexistes ; la perte des documents d'identité ; une plus grande vulnérabilité ; les problèmes de logement, de terres et droits de propriété ; les réinstallations forcées ; les retours forcés ; les inégalités dans l'accès à l'assistance ; les effets des discriminations préexistantes ; l'absence d'un système d'identification des personnes ayant des besoins spéciaux ; les informations limitées et la consultation des communautés touchées ; la mise en place de solutions non durables, UNHCR, janvier 2011, « Recurrent Protection Concerns in Situations of Natural Disaster », document interne sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Voir aussi Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDC), 5 mars 2009, Rapport soumis par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, « Protection des personnes déplacées dans leur propre pays dans des contextes de catastrophe naturelle », document officiel des Nations Unies A/HRC/10/13/Add.1, paragr. 2 et 9, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.13.Add.1.pdf.

129 Voir par exemple Nansen Initiative (*op.cit.* 11), paragr. 46(f).



potentiellement *infinis*, c'est-à-dire qu'il est difficile de déterminer à l'avance le moment où ils se termineront. Les conséquences des catastrophes soudaines, comme les phénomènes hydrométéorologiques, peuvent apparaître à relativement court terme si on les considère sous l'angle de l'aide humanitaire, mais à beaucoup plus long terme si on les considère du point de vue de la réduction des risques de catastrophe et de la promotion de la résilience, de l'adaptation et du développement. De même, les effets de la dégradation lente de l'environnement peuvent s'avérer moins graves à court terme, toutefois, l'impact sur la viabilité des habitats peut perdurer à plus long terme, voire s'installer de façon permanente. À la lumière de ces différentes perspectives, la notion de « protection temporaire » doit être associée aux stratégies à long terme et tenir compte également des différences fondamentales entre les déplacements des personnes à l'intérieur de leur propre pays ou au-delà des frontières[130].

La clé consiste à trouver des solutions dans lesquelles l'expertise de l'UNHCR peut apporter une valeur ajoutée et un complément aux rôles des autres acteurs, de façon à renforcer la protection des communautés touchées et à promouvoir une approche fondée sur les droits. Il est inutile de dupliquer des activités ou d'allouer des ressources au renforcement de points forts d'autres organisations. Malgré la nécessité de renforcer certaines compétences au début afin de développer une meilleure compréhension des questions pertinentes au sein de l'institution, il n'est pas envisagé que le personnel de l'UNHCR se spécialise dans la réduction des risques de catastrophe, le développement ou l'adaptation au changement climatique, par exemple. Des partenariats solides et la collaboration avec des institutions expertes dans ces domaines seront déterminants pour garantir la mise en œuvre d'une approche holistique[131], dans laquelle l'expertise de l'UNHCR reste la protection, au sens large.

---

130 La distinction entre « soudain » et « à évolution lente » ne détermine pas les compétences institutionnelles en soi, toutefois, elle peut influencer le choix des activités, de l'attribution des responsabilités fonctionnelles et de leur transfert.

131 Par exemple, le principal paradigme de la sécurité alimentaire en Somalie est que l'acheminement de l'eau par camion est perçu comme une « solution », alors que ce ne sera jamais une solution à long terme à la sécheresse et aux déplacements. Une approche plus holistique et axée sur la protection est nécessaire pour faire la lumière sur toutes les questions pertinentes.

Même si le point d'entrée pertinent pour l'UNHCR est les conséquences des déplacements sur les droits de l'homme et la protection, et non leurs causes, certaines analyses devront cependant être menées afin d'identifier les différences et les similitudes entre les déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes, et les déplacements liés aux persécutions ou aux conflits. Un corpus considérable a déjà été constitué par des universitaires, l'Initiative Nansen, la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes et d'autres institutions. Toutefois, l'UNHCR pourrait mieux utiliser et ventiler ses propres données afin de fournir un aperçu sur ces questions. Cela permettrait de créer des indicateurs standards pour les informations recueillies et faciliterait considérablement la collecte de données et les analyses comparatives[132].

6.3 INFORMATIONS SUR LA PROTECTION ET PLANIFICATION

La recherche de solutions aux difficultés rencontrées en matière de collecte et d'analyse est essentielle pour une action humanitaire efficace. L'UNHCR a une expérience sur le terrain dans ce domaine (et il reste un acteur central dans la détermination du statut de réfugié grâce aux informations exhaustives collectées sur Refworld). Toutefois, la recherche, l'analyse et le développement de politiques doivent aller plus loin et pour que la réponse de l'UNHCR (et celle des Nations Unies en général) soit possible, efficace et transparente, des investissements supplémentaires doivent être réalisés dans la collecte et l'analyse d'informations à des fins opérationnelles et de protection. Le partenariat et la coopération seront ici essentiels, toutefois, l'externalisation a ses limites : des réponses et une anticipation rapides, cohérentes et fiables aux crises humanitaires demandent des ressources et une expertise internes[133]. La collecte de données doit être uniformisée dans la mesure du possible, et ce pour enregistrer les informations relatives aux déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes (ou aux risques inhérents)[134]. À cela doit être ajoutée une capacité analytique qui relève directement du Haut-Commissaire assistant pour la protection et du Haut-Commissaire assistant pour les opérations, avec ou sans proposition stratégique. Ce domaine demande dès à présent une collaboration plus étroite avec les initiatives existantes (comme 4Mi, RMMS, IGAD, DPSM et JIPS), toutefois l'UNHCR doit également contribuer activement à la collecte, la recherche et l'analyse de données pour exercer ses responsabilités et élaborer des stratégies cohérentes à court, moyen et long terme.

L'importance de la planification et de la préparation en matière de changement climatique et de catastrophe a été mise en exergue à maintes reprises par les personnes interrogées. Il a été observé que les déplacements pourraient être évités dans certains cas si des systèmes d'alerte rapide des catastrophes étaient établis, que des politiques de réduction des risques de catastrophes et d'adaptation étaient mises en place et que les personnes n'étaient pas autorisées à vivre dans des zones vulnérables aux aléas environnementaux. Les preuves montrent que les coûts humains et financiers des réponses déployées au lendemain de catastrophes seront d'autant plus importants si des investissements dans des mesures préventives ne sont pas réalisés dès aujourd'hui. Ce travail relève en grande partie du domaine des experts en réduction des risques de catastrophe et des acteurs du développement, toutefois les liens avec l'aide humanitaire sont évidents : l'absence de préparation aujourd'hui pourrait engendrer des déplacements accrus demain. Pour cette raison, l'UNHCR doit participer activement aux discussions et au développement des politiques dans ce domaine. Son savoir-faire dans le domaine de la protection (sur le terrain et sur le plan normatif) est déterminant dans l'élaboration de réponses opérationnelles, juridiques et politiques harmonisées, notamment pour contribuer à informer les travaux des acteurs du développement et de ceux engagés dans la réduction des risques de catastrophe.

---

132 Les difficultés rencontrées actuellement pour collecter des données tiennent en partie à l'utilisation de méthodologies et de modes de descriptions très différentes, il est par conséquent difficile de rassembler des données disparates provenant de sources multiples (États, autres institutions, chercheurs, etc.). Les sociétés d'assurance pourrait-elle jouer un rôle de donateur à cet égard ?

133 Un rapport récent du HCDH (*op.cit.* 33), p. 22, souligne également l'importance fondamentale d'améliorer la collecte des données, notamment concernant le trafic illicite de migrants, les conséquences de la détention des personnes en déplacement et l'exclusion ou le refus de l'accès aux services de base aux enfants, comme l'éducation.

134 UNHCR (*op.cit.* 31), p. 28. Notamment, l'analyse des profils des personnes en situation de déplacement réalisée par le JIPS à Hargeisa en 2011-2012 révélait que 19 % des déplacements à l'intérieur de la Somalie étaient principalement causés par des catastrophes comme des inondations ou la sécheresse, qui sont des facteurs considérablement pertinents en matière de besoins de protection et de planification de solution, p. 30.

La sécheresse dans la province de Jawzjan dans le nord de l'Afghanistan a rendu les terres incultivables.
© UNHCR / Vivian Tan



L'UNHCR a toujours été une institution plus réactive que proactive. Toutefois, la lutte contre les effets actuels et attendus du changement climatique et des catastrophes sur les déplacements – et les efforts visant à éviter les déplacements, si possible, à travers la planification et la prévention – requiert une approche à plus long terme qui s'appuie sur l'expertise partagée des nombreux acteurs. L'UNHCR doit par conséquent aller au-delà de sa vision des paradigmes humanitaires afin d'anticiper ce à quoi pourraient ressembler les déplacements d'ici à 25 ans et le type de réponses à déployer. Il faudrait réfléchir, par exemple, à la façon dont les nouveaux modèles de réponse aux déplacements, comme le Cadre de réponse globale des réfugiés, pourraient être développés davantage et être plus opérationnels. Comme le montre cette approche, des relations étroites existent déjà entre les acteurs humanitaires et de développement des Nations Unies. Celles-ci pourraient toutefois être consolidées, notamment en établissant de nouveaux partenariats avec les institutions scientifiques des Nations Unies, comme le PNUE.

L'UNHCR doit également veiller à ce que la terminologie et les concepts pour décrire les personnes déplacées en raison des effets du changement climatique et des catastrophes soient utilisés de façon appropriée. Un travail important a déjà été réalisé dans les espaces de dialogue internationaux pour expliquer la raison pour laquelle le terme « réfugié climatique » est inapproprié. D'autre part, il faut veiller à ce que les États cessent d'employer les termes « personnes évacuées », « occupants de bidonvilles », « victimes de catastrophes » ou encore « squatteurs » pour désigner les personnes déplacées et celles qui ont des besoins de protection.

Enfin, il est largement reconnu que l'UNHCR a amplement contribué à l'Initiative Nansen et à la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes. Certaines recommandations formulées dans le présent rapport se fondent sur les travaux réalisés par l'UNHCR dans ces espaces de dialogue ou autres forums. Toutefois, le programme stratégique de l'UNHCR sur le changement climatique, les catastrophes et les déplacements ne doit pas s'appuyer uniquement sur les plans de travail de ces institutions, mais sur un ensemble de recommandations indépendantes habilement conçues.

7

DÉFIS ET OPPORTUNITÉS POUR L'UNHCR

L'engagement de l'UNHCR en matière de changement climatique, de catastrophes et de déplacements présente à la fois des défis et des opportunités. Ces dernières devraient se multiplier si les recommandations d'une approche mieux intégrée à l'ensemble de l'institution sont adoptées.

Ces préoccupations concernent notamment :

- Un changement de la culture de l'UNHCR afin de reconnaître que le changement climatique, les catastrophes et les déplacements font partie intégrante de la mission de l'institution.
- L'élargissement des perceptions du mandat limité de l'UNHCR.
- La consolidation de l'expertise interne et son intégration à l'échelle de l'institution.
- La définition du leadership et de la coopération avec les autres agences, notamment sur le terrain où les relations hiérarchiques et les responsabilités doivent être définies clairement en vue d'obtenir les meilleurs résultats.
- La priorité à la rationalisation plutôt qu'à la prolifération entre les institutions internationales.
- La communication d'une vision claire en interne, aux États, aux autres acteurs et au grand public.
- L'orientation des politiques mondiales au niveau des pays et des bureaux de pays (et vice versa).
- La mise en place de retours d'informations pertinents et la garantie de leur continuité.
- L'adhésion et l'appui des États.
- La création de partenariats solides et fonctionnels avec d'autres organisations, notamment en ayant recours au détachement et à la polyvalence.
- La dotation de ressources suffisantes pour la collecte et l'analyse des données, l'élaboration des politiques, le conseil juridique et technique et les réponses opérationnelles.
- L'élaboration de matériel de formation et de stages pour le personnel, les fonctionnaires publics et les autres acteurs (p. ex. : afin de sensibiliser les acteurs du développement à la protection).
- La priorité aux points communs, plutôt qu'aux différences, entre les « catégories » de migrants forcés.

7.1 FACTEURS À ÉVOLUTION LENTE

Certaines personnes interrogées ont constaté la difficulté de l'UNHCR à répondre aux situations où il n'y a pas de cause de déclenchement concrète, mais des facteurs de déplacement à évolution lente par nature. Par exemple, si les personnes se déplacent à cause de la chaleur, de l'érosion progressive du sol, d'inondations récurrentes, de l'insécurité alimentaire, de moyens de subsistance insuffisants, etc., cela n'est pas considéré comme un « déplacement » ? Ce type de mouvement est bien souvent assimilé à la « migration », toutefois il n'est pas toujours réellement volontaire[135]. Du point de vue conceptuel, la façon dont ces mouvements sont caractérisés a des conséquences juridiques et opérationnelles.

Selon l'UNHCR, s'intéresser aux besoins de protection[136], plutôt qu'à la manière et aux raisons pour lesquelles les personnes se déplacent, serait plus pertinent comme point d'entrée dans le domaine. Bien entendu, les besoins de l'UNHCR doivent être adaptés à l'interaction entre les facteurs à évolution lente (sécheresse ou hausse des températures) et les facteurs de déplacements plus traditionnels, afin de mieux comprendre quand et pourquoi les personnes sont susceptibles de se déplacer, les éventuels indicateurs de déplacement et le type de solutions durables le mieux approprié et pérenne.

---

135 Dans de nombreux cas, il y a en réalité un « point charnière » où les facteurs à évolution lente sous-jacents sont exacerbés par un phénomène déclencheur. Les déplacements peuvent indiquer que les stratégies de lutte habituelles sont dépassées.

136 Voir l'exemple de l'intervention de l'UNHCR aux Philippines, brièvement décrite dans la référence no 32.

Un autre point d'intervention et d'analyse de l'UNHCR pourrait être la façon dont les conséquences sont ressenties par les différents groupes. Dans de nombreux cas, les facteurs environnementaux sont interconnectés aux facteurs plus « traditionnels » qui définissent le « mandat » de l'UNHCR. Par exemple, les déplacements de la Somalie vers le Kenya en 2011–2012 étaient liés à la sécheresse, à la famine et aux conflits. Toutefois, dans certains cas, les facteurs à évolution lente constituent un défi normatif et opérationnel considérable pour l'UNHCR.

7.2 DÉPLACEMENTS À L'INTÉRIEUR DES FRONTIÈRES D'UN PAYS

Concernant les déplacements à l'intérieur des frontières d'un pays, l'analyse est relativement simple. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays englobent clairement les déplacements liés aux catastrophes et établissent des normes de protection avant, pendant et après un déplacement[137]. La protection des déplacements liés aux catastrophes est également reflétée dans la Convention de Kampala sur la protection des personnes déplacées[138]. Sur le plan opérationnel, le leadership sur la protection en situation de catastrophe au niveau du pays est déterminé au cas par cas par les trois agences mandatées pour assurer la protection, à savoir l'UNHCR, le HCDH et l'UNICEF. L'UNHCR a par conséquent le pouvoir d'agir dans certaines situations. Il est également important de garder à l'esprit que les déplacements à l'intérieur des frontières d'un pays peuvent ensuite évoluer vers des déplacements au-delà des frontières s'ils n'ont pas été suffisamment pris en charge. Ce phénomène peut possiblement influencer les donateurs à l'égard du financement des activités de l'UNHCR sur les déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes.

7.3 DÉPLACEMENTS AU-DELÀ DES FRONTIÈRES

Lorsque les déplacements impliquent de traverser des frontières, la question de la nécessité d'une protection légale et du type de protection est moins évidente. Plusieurs personnes interrogées pensent que des efforts considérables doivent être déployés sur le plan conceptuel et normatif, notamment pour mieux définir les cas dans lesquels la loi relative au statut des réfugiés doit s'appliquer. Par exemple, les facteurs de déplacement sont généralement multiples et les conflits, les persécutions et les catastrophes peuvent être indissociables. Les persécutions sont fréquentes dans les situations de catastrophe et les personnes qui fuient au-delà des frontières au lendemain d'une catastrophe peuvent impliquer les réfugiés concernés par la Convention (persécutions pour des raisons indépendantes à la catastrophe). Il faut également mieux déterminer la place du droit relatif aux droits de l'homme et définir (et actualiser continuellement) une conceptualisation plus claire du phénomène pour lequel l'UNHCR (et les autres acteurs) œuvre[139].

Dans certains cas, la loi relative au statut des réfugiés est applicable (en vertu des instruments internationaux et régionaux). Le droit international relatif aux réfugiés prévoit que si un État refuse l'assistance humanitaire à des personnes déplacées en raison des conséquences d'une catastrophe, qu'il ignore les besoins de relèvement des groupes marginalisés, ou qu'il poursuit les personnes engagées dans les efforts de secours après une catastrophe[140], par exemple,

---

[137] Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, document officiel des Nations Unies E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998. Pour les discussions sur les déplacements à l'intérieur des frontières d'un pays liés aux catastrophes et au changement climatique, voir l'Initiative Nansen (*op.cit.* 11), paragr. 99–105, 123–24. Les difficultés concernent le renforcement de la mise en œuvre normative et opérationnelle de ces instruments : voir Walter Kälin, « Conceptualising Climate-Induced Displacement », in Jane McAdam (dir.), 2010, *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, p. 94 ; voir aussi Walter Kälin et Nina Schrepfer, 2012, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches*, Section de la politique de protection et des conseils juridiques de l'UNHCR, PPLA/2012/01, UNHCR.

[138] Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, entrée en vigueur le 6 décembre 2012, article 1(k).

[139] Certaines personnes interrogées pensent qu'utiliser la loi relative au statut des réfugiés comme point de départ pourrait entraver une réflexion progressive. Selon nous, il est très important de définir clairement la portée, toutefois, elle ne doit pas être utilisée pour contraindre les développements conceptuels et normatifs.

[140] Dans le *Refugee Appeal no 76374*, du 28 octobre 2009, l'autorité en charge de traiter les appels relatifs au statut des réfugiés de Nouvelle-Zélande a statué que la requérante était une réfugiée, car elle était poursuivie pour avoir coordonné l'aide humanitaire déployée après le cyclone Nargis au Myanmar.



alors ces personnes peuvent être qualifiées de réfugiés conformément à l'analyse standard de la Convention relative au statut des réfugiés[141].

Le droit relatif au statut des réfugiés régionaux peut ouvrir des voies supplémentaires pour les personnes déplacées au-delà des frontières en raison de changement climatique et de catastrophes, bien que nombre d'entre elles doivent encore être examinées[142]. En Afrique, la Convention de l'OUA prévoit une protection lorsqu'une personne est contrainte de partir à cause, entre autres, d'« événements troublants gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité »[143], tandis qu'en Amérique Latine, la Déclaration de Carthagène l'étend « aux personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public »[144]. En Europe, la protection pourrait bientôt être régie par la directive sur la protection temporaire ou la directive relative aux conditions d'entrée des ressortissants de pays tiers[145].

Bien qu'il soit possible d'interpréter des éléments des définitions africaine et latino-américaine relatives au statut de réfugié applicables dans les situations où les effets des catastrophes ou du changement

---

[141] Voir *AF (Kiribati), 2013*, NZIPT 800413, paragr. 55–70. Voir aussi Jane McAdam, 2015, « The Emerging New Zealand Jurisprudence on Climate Change, Disasters and Displacement », Migration Studies, vol. 3, p 131.

[142] Voir UNHCR (*op.cit.* 63), paragr. 9.

[143] Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, entrée en vigueur le 20 juin 1974, 1001 UNTS 45, article 1, paragraphe 2.

[144] Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, adoptée lors du Colloque sur la protection internationale des réfugiés en Amérique centrale, au Mexique et au Panama, le 22 novembre 1984, in *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights*, document de l'Organisation des États Américains (OEA) OEA/Ser.L/V/II.66/doc. 10, rév. 1, 1984–85, paragr. III(3).

[145] Voir Jane McAdam, 2012, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, chapitre 4 ; Vikram Kolmannskog and Finn Myrstad, 2009, « Environmental Displacement in European Asylum Law », European Journal of Migration and Law no 11, p. 313.

Yémen. L'UNHCR accorde une assistance aux victimes de Cyclone Chapala. © UNHCR / SHS

climatique entraînent de graves troubles de l'ordre public[146], la majorité des États ne cautionnent pas cette interprétation[147]. En effet, si les États africains permettent habituellement aux personnes fuyant des catastrophes de rester au moins temporairement sur leur territoire, elles s'abstiennent généralement de le qualifier comme une obligation légale[148]. En revanche, lorsque les facteurs de déplacement sont interconnectés, comme les catastrophes, les conflits, les violences généralisées et la perturbation des systèmes du gouvernement national, la convention de l'OUA peut être applicable. Cette interprétation a été reconnue lorsque les personnes ont fui la Somalie en 2011–2012 à cause des conflits, de la sécheresse et de l'absence de protection et d'assistance[149]. De même, certains États d'Amérique centrale et du Sud ont reconnu le statut de réfugié aux personnes haïtiennes demandant l'asile après le séisme de 2010, conformément à la définition de la Déclaration de Carthagène, en raison de la perturbation de l'ordre public provoquée par le séisme[150].

Dans d'autres cas, le développement progressif du principe de *non-refoulement* prévu par le droit relatif aux droits de l'homme, en particulier le droit de ne pas être rapatrié en cas de risque réel de traitements inhumains ou dégradants, ou de privation arbitraire de la vie, peut être nécessaire. La collaboration avec le HCDH, afin d'élaborer une approche rigoureuse et cohérente du sujet, est fortement encouragée. L'approche la plus efficace permettant de garantir une protection aux personnes déplacées au-delà des frontières à cause des conséquences de catastrophes et du changement climatique serait d'appuyer les gouvernements nationaux à l'adoption d'une législation garantissant la protection de ces personnes (au moins temporairement)[151]. Cette approche est conforme aux fonctions traditionnelles de l'UNHCR d'appui technique auprès des gouvernements et, de façon plus générale, à son rôle complémentaire.

Par ailleurs, la protection peut être renforcée en dehors des cadres traditionnels relatifs au statut des réfugiés et à la loi sur l'immigration. Par exemple, en vertu de la CCNUCC, les États doivent adopter des politiques et des instruments nationaux décrivant la façon dont ils mettront en œuvre l'Accord de Paris sur le changement climatique[152]. Conformément au Cadre de Sendai, les États doivent adopter des politiques nationales sur la réduction des risques de catastrophe d'ici à 2020. À cette occasion, l'UNHCR peut coopérer avec les autres institutions compétentes afin de formuler des recommandations et, le cas échéant, de fournir une assistance dans la détermination et l'élaboration des dispositions visant à prévenir, préparer et répondre aux déplacements.

---

146 Pour une analyse plus approfondie, voir Jane McAdam, Bruce Burson, Walter Kälin et Sanjula Weerasinghe, 2016, *International Law and Sea-Level Rise: Forced Migration and Human Rights*, Fridtjof Nansen Institute and Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law, FNI Report 1/2016, paragr. 85–91, http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/default/files/FNI-R0116.pdf.

147 Tamara Wood, *Protection and Disasters in the Horn of Africa: Norms and Practice for Addressing Cross-border Displacement in Disaster Contexts: Article I(2) of the 1969 African Convention*, rapport élaboré en vue de la consultation de l'Initiative Nansen, Nairobi, 21–23 mai 2014), p. 23–29, https://www.nanseninitiative.org/greater-horn-africa-consultation-intergovernmental/ ; David J Cantor, 2015, *Law, Policy, and Practice concerning the Humanitarian Protection of Aliens on a Temporary Basis in the Context of Disasters, States of the Regional Conference on Migration and Others in the Americas*, Étude préliminaire en vue de l'atelier régional sur le statut de protection temporaire et sur les visas humanitaires en situation de catastrophe, San José, 10–11 février 2015), p 23–31, disponible en anglais à l'adresse suivante : https://www.nanseninitiative.org/central-america-consultations-intergovernmental/ ; Kälin and Schrepfer (*op.cit.* 137), p. 34.

148 Jane McAdam (*op.cit.* 145), p. 48; Wood (*op.cit.* 147), p. 25.

149 Tamara Wood (*op.cit.* 147), p. 23 et 25.

150 David J Cantor (*op.cit.* 147), p. 26.

151 Voir les bonnes pratiques émergentes en Amérique centrale : *Protection for Persons Moving across Borders in the Context of Disasters: A Guide to Effective Practices for RCM Member Countries*, 2016. Le droit suédois prévoyait autrefois la protection des personnes fuyant des catastrophes environnementales (Aliens Act 2005:716, chapitre 4, section 2), toutefois cette disposition a été suspendue (de même que d'autres aspects relatifs au droit d'asile) en juillet 2016 pour une période de 3 ans et fera l'objet d'une nouvelle révision en juillet 2018 : Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

152 L'UNHCR essaie d'obtenir un financement dans le cadre du Fonds vert pour le climat pour mener des études pilotes au Cameroun, au Niger, au Rwanda et en Tanzanie afin de renforcer la résilience pour les réfugiés et les communautés d'accueil. L'UNHCR doit également étudier la façon dont ces actions pourraient alimenter les plans d'adaptation nationaux.

7.4 PRÉVENTION, PRÉPARATION ET SOLUTIONS

Comme indiqué plus haut, il serait impertinent et peu judicieux que l'UNHCR étende son travail aux activités de développement ou à la réduction des risques de catastrophe en soi, à l'exception de la planification et de la gestion de ses campements[153]. Dans cette optique, ni ces questions ni les conséquences du changement climatique susceptibles d'entraver l'autonomie future des réfugiés (pénurie de ressources, capacité d'accueil des terrains, etc.) ne relèvent de la compétence de l'UNHCR[154]. L'institution doit prendre part au dialogue avec les acteurs pertinents afin de garantir que les questions relatives à la protection soient prises en compte dans les décisions de planification. Le plus important est que de nombreuses interventions bénéficient aux populations relevant de la compétence de l'UNHCR ainsi qu'aux communautés d'accueil.

L'UNHCR ne doit pas participer aux discussions concernant la « migration comme stratégie d'adaptation », les moyens de subsistance ou la résilience ; son rôle doit se limiter aux questions relatives aux déplacements et à la protection. Toutefois, l'institution doit participer au dialogue politique sur les possibles déplacements futurs (p. ex. : depuis les petits États insulaires) même si le risque est en réalité atténué par les stratégies de réduction des risques de catastrophe, les stratégies de développement, la mise en place de programmes de mobilité et de migration et autres interventions. L'expertise de l'UNHCR peut également contribuer à mieux comprendre la nature des déplacements[155], les problèmes de protection susceptibles de s'accentuer à certains moments précis, de même que les obligations légales applicables.

L'expérience de l'UNHCR en matière de solutions durables peut également s'avérer pertinente. L'exploration récente de nouvelles voies de protection pour les réfugiés (visa de travail, accès à l'éducation, renforcement des regroupements familiaux, etc.) a fait écho dans les approches politiques sur les déplacements liés au changement climatique et aux catastrophes. Une autre réflexion créative sur le type de solutions durables à mettre en place lorsque le retour est impossible pourrait également être appropriée pour certaines situations fréquentes pour les réfugiés, comme lorsque les effets du changement climatique empêchent les retours volontaires[156]. Toutefois, comme l'ont indiqué plusieurs États, le rôle de l'UNHCR et celui des autres organisations, comme l'OIM et l'Organisation internationale du travail (OIT) devront être définis avec prudence, dans la mesure où certaines interventions peuvent empiéter sur le domaine de la migration ou concerner l'accès à l'emploi et les normes du travail. C'est la raison pour laquelle une coordination étroite avec les organisations intéressées sera nécessaire afin de garantir les synergies et la complémentarité, mais aussi pour éviter les chevauchements et les doublons.

7.5 LA VOIE À SUIVRE

Dans les années à venir, l'UNHCR sera confronté à de nombreux défis et devra aborder les questions du changement climatique et des catastrophes avec une vision large des déplacements mondiaux au XXIe siècle.

L'expérience récente indique clairement que les facteurs de déplacement sont indissociables, mais également qu'il faut absolument veiller à ce que la protection occupe une place centrale dans les réponses nationales et internationales. Ce qui fait la « valeur ajoutée » de l'UNHCR, c'est son expérience et son expertise où elle a beaucoup à offrir, malgré des ressources limitées et d'autres contraintes, ainsi que sa crédibilité et son autorité qui lui permettront de mettre en place des initiatives innovantes et proactives : la voie à suivre demandera de prendre des mesures de principes et réalistes pour que les personnes déplacées trouvent des solutions qui répondent à leurs besoins et à leurs droits.

---

[153] L'UNHCR utilise déjà l'imagerie satellite et d'autres méthodes d'évaluations techniques pour faciliter l'identification des sites appropriés, voir UNHCR, 2014, *Global Strategy for Settlement and Shelter: A UNHCR Strategy 2014–2018*. Il a effectué des exercices de détection des risques de catastrophe pour les campements au Kenya et en Ouganda, et prévoit d'en réaliser d'autres en Éthiopie et au Rwanda.

[154] Ces problèmes peuvent être exacerbés lorsque les campements attirent des membres de la communauté locale en raison des services qui y sont fournis.

[155] Par exemple, il y a une idée erronée largement répandue dans d'autres secteurs selon laquelle le développement et l'éradication de la pauvreté permettront de réduire les déplacements, alors qu'au contraire, elle créera davantage de migrations, voir Hein de Haas, 2007, « Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration », Development and Change, vol. 38, p. 819.

[156] À noter que L'UNHCR a demandé aux États de suspendre les retours forcés dans les zones touchées par une catastrophe. Voir par exemple UNHCR, « Request for the Suspension of Forced Returns to Areas Affected by the Tsunami », note d'information, actualisée le 12 janvier 2005, http://www.refworld.org/docid/41e653294.html.




UNHCR
L'Agence des Nations
Unies pour les réfugiés